

ano 21 – n. 86 | outubro/dezembro – 2021

Belo Horizonte | p. 1-284 | ISSN 1516-3210 | DOI: 10.21056/aec.v21i86

A&C – R. de Dir. Administrativo & Constitucional

[www.revistaaec.com](http://www.revistaaec.com)

# A&C

**Revista de Direito  
ADMINISTRATIVO  
& CONSTITUCIONAL**

**A&C – ADMINISTRATIVE &  
CONSTITUTIONAL LAW REVIEW**

**FORUM**

## FÓRUM

Luís Cláudio Rodrigues Ferreira  
Presidente e Editor

Av. Afonso Pena, 2770 – 15º andar – Savassi – CEP 30130-012 – Belo Horizonte/MG – Brasil – Tel.: 0800 704 3737  
www.editoraforum.com.br / E-mail: editoraforum@editoraforum.com.br

Impressa no Brasil / Printed in Brazil / Distribuída em todo o Território Nacional

Os conceitos e opiniões expressas nos trabalhos assinados são de responsabilidade exclusiva de seus autores.

A246 A&C : Revista de Direito Administrativo &  
Constitucional. – ano 3, n. 11, (jan./mar.  
2003) .- Belo Horizonte: Fórum, 2003-

Trimestral  
ISSN impresso 1516-3210  
ISSN digital 1984-4182

Ano 1, n. 1, 1999 até ano 2, n. 10, 2002 publicada  
pela Editora Juruá em Curitiba

1. Direito administrativo. 2. Direito constitucional.  
I. Fórum.

CDD: 342  
CDU: 342.9

Coordenação editorial: Leonardo Eustáquio Siqueira Araújo  
Aline Sobreira

Capa: Igor Jamur  
Projeto gráfico: Walter Santos

**Periódico classificado no Estrato A2 do Sistema Qualis da CAPES - Área: Direito.**

**Qualis – CAPES (Área de Direito)**

Na avaliação realizada em 2017, a revista foi classificada no estrato A2 no Qualis da CAPES (Área de Direito).

**Entidade promotora**

A A&C – *Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, é um periódico científico promovido pelo Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar com o apoio do Instituto Paraense de Direito Administrativo (IPDA).

**Foco, Escopo e Público-Alvo**

Foi fundada em 1999, teve seus primeiros 10 números editorados pela Juruá Editora, e desde o número 11 até os dias atuais é editorada e publicada pela Editora Fórum, tanto em versão impressa quanto em versão digital, sediada na BID – Biblioteca Digital Fórum. Tem como principal objetivo a divulgação de pesquisas sobre temas atuais na área do Direito Administrativo e Constitucional, voltada ao público de pesquisadores da área jurídica, de graduação e pós-graduação, e aos profissionais do Direito.

**Linha Editorial**

A linha editorial da A&C – *Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, estabelecida pelo seu Conselho Editorial composto por renomados juristas brasileiros e estrangeiros, está voltada às pesquisas desenvolvidas na área de Direito Constitucional e de Direito Administrativo, com foco na questão da efetividade dos seus institutos não só no Brasil como no Direito comparado, enfatizando o campo de interseção entre Administração Pública e Constituição e a análise crítica das inovações em matéria de Direito Público, notadamente na América Latina e países europeus de cultura latina.

**Cobertura Temática**

A cobertura temática da revista, de acordo com a classificação do CNPq, abrange as seguintes áreas:

- Grande área: Ciências Sociais Aplicadas (6.00.00.00-7) / Área: Direito (6.01.00.00-1) / Subárea: Teoria do Direito (6.01.01.00-8) / Especialidade: Teoria do Estado (6.01.01.03-2).
- Grande área: Ciências Sociais Aplicadas (6.00.00.00-7) / Área: Direito (6.01.00.00-1) / Subárea: Direito Público (6.01.02.00-4) / Especialidade: Direito Constitucional (6.01.02.05-5).
- Grande área: Ciências Sociais Aplicadas (6.00.00.00-7) / Área: Direito (6.01.00.00-1) / Subárea: Direito Público (6.01.02.00-4) / Especialidade: Direito Administrativo (6.01.02.06-3).

**Indexação em Bases de Dados e Fontes de Informação**

Esta publicação está indexada em:

- Web of Science (ESCI)
- Ulrich's Periodicals Directory
- Latindex
- Directory of Research Journals Indexing
- Universal Impact Factor
- CrossRef
- Google Scholar
- RVBI (Rede Virtual de Bibliotecas – Congresso Nacional)
- Library of Congress (Biblioteca do Congresso dos EUA)
- MIAR - Information Matrix for the Analysis of Journals
- WorldCat
- BASE - Bielefeld Academic Search Engine
- REDIB - Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico
- ERIHPLUS - European Reference Index for the Humanities and the Social Sciences
- EZB - Electronic Journals Library
- CiteFactor
- Diadorim

**Processo de Avaliação pelos Pares (Double Blind Peer Review)**

A publicação dos artigos submete-se ao procedimento *double blind peer review*. Após uma primeira avaliação realizada pelos Editores Acadêmicos responsáveis quanto à adequação do artigo à linha editorial e às normas de publicação da revista, os trabalhos são remetidos sem identificação de autoria a dois pareceristas *ad hoc* portadores de título de Doutor, todos eles exógenos à Instituição e ao Estado do Paraná. Os pareceristas são sempre Professores Doutores afiliados a renomadas instituições de ensino superior nacionais e estrangeiras.

# L'égalité dans la représentation politique

## *Equality in political representation*

**Marie-Anne Cohendet\***

Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne (France)  
marie-anne.cohendet@univ-paris1.fr

**Recebido/Received:** 10.12.2020/December 10<sup>th</sup>, 2020

**Aprovado/Approved:** 14.08.2021/August 14<sup>th</sup>, 2021

---

**Résumé:** L'article vise à analyser les principaux enjeux de l'égalité dans la représentation politique. Dans la première partie, l'étude examine l'égalité dans la représentation au cœur de l'idée démocratique, en précisant quelle conception de la démocratie résulte de la représentation politique et, réciproquement, quelle sorte de représentation la démocratie implique nécessairement. Ensuite, l'article démontre que même si l'égalité des citoyens qui désignent leurs représentants est affirmée, des inégalités de fait persistent généralement, dont certaines peuvent être favorisées par certaines institutions. Dans la deuxième partie, le travail explore les moyens de renforcer l'égalité dans la représentation, en soulignant les facteurs déterminant l'égalité dans la représentation et les mécanismes visant à compenser les inégalités dans la représentation.

**Mots-clés:** Égalité. Représentation politique. Démocratie. Parlementaires. Droits fondamentaux.

**Abstract:** The article aims to analyze the main issues of equality in political representation. In the first part, the study examines equality in representation at the heart of the democratic idea, specifying which conception of democracy results from political representation and, conversely, what kind of representation democracy necessarily implies. Then, the article shows that even if the equality of citizens who appoint their representatives is affirmed, de facto inequalities generally persist, some of which can be fostered by certain institutions. In the second part, the work explores ways to strengthen equality in representation, highlighting the factors determining equality in representation and mechanisms to compensate for inequalities in representation.

**Keywords:** Equality. Political representation. Democracy. Parliamentarians. Fundamental rights.

**Résumé: I** Les enjeux de l'égalité dans la représentation politique – **II** Les moyens de renforcer l'égalité dans la représentation – Références

---

---

Como citar este artigo/*How to cite this article:* COHENDET, Marie-Anne. L'égalité dans la représentation politique. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 21, n. 86, p. 11-24, out./dez. 2021. DOI: 10.21056/aec.v21i83.1583.

\* Professeure à l'École de Droit de la Sorbonne, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne (Paris, France). Docteur en droit public (Université Lyon III). *E-mail:* marie-anne.cohendet@univ-paris1.fr

*C'est précisément parce que la force des choses  
tend toujours à détruire l'égalité  
que la force de la législation doit  
toujours tendre à la maintenir.*

Jean-Jacques Rousseau.  
Contrat social, II, 11, 1762.

Jean-Jacques Rousseau énonçait ainsi l'un des piliers d'un droit constitutionnel perçu comme devant être au service de la démocratie: assurer l'égalité des citoyens pour garantir leur autonomie. Mais Rousseau n'était pas favorable à la représentation. Il s'en méfiait comme de la peste, constatant qu'elle ne garantit pas l'égalité. Et pourtant, la plupart des démocraties de nos jours ont un régime représentatif. Mais l'égalité y est-elle bien assurée? Daniel Wunder Hachem, ici chaleureusement remercié pour l'organisation de ce magnifique colloque, a souhaité que l'on s'interroge sur l'égalité *dans* la représentation politique. Egalité et représentation politique sont-elles antinomiques ou complémentaires? L'égalité peut-elle être garantie par la représentation politique?

La représentation *politique* doit seule être évoquée ici, ce qui semble exclure toute réflexion sur les autres formes de représentation, religieuse, syndicale, corporatiste etc... et cependant, la notion de la représentation politique pose la question de savoir si cette représentation doit être seulement celle d'individus isolés, ou si ces individus doivent aussi être représentés en tant que membres d'un groupe, de genre, religieux, économique etc... Il est très délicat de traiter de ce sujet aux côtés du grand théoricien de la représentation politique qu'est Pierre Brunet. Nous renvoyons donc à son beau livre pour une réflexion approfondie sur la théorie de la représentation.<sup>1</sup> Il y souligne notamment que les représentants du peuple sont exclusivement les auteurs de la loi, à savoir les parlementaires. Cette étude sera donc centrée sur eux, même si nous les comparons ici et là à d'autres élus du peuple. Il s'agit ici surtout d'évoquer de manière générale, dans tous les temps et tous les pays, les principaux enjeux de l'égalité dans la représentation politique (I) et les moyens de la renforcer (II).

---

<sup>1</sup> BRUNET, Pierre. *Vouloir pour la Nation*. Le concept de représentation dans la théorie de l'État. Rouen/ Paris/ Bruxelles: Publications de l'Université de Rouen/ L.G.D.J./Bruylant, 2004, 396p. V. aussi MANIN, Bernard. *Principes du gouvernement représentatif*. 1<sup>ère</sup> éd. Paris: Calmann-Lévy, 1995 (Collection Champs Essais).

## I Les enjeux de l'égalité dans la représentation politique

Le principe d'égalité dans la représentation semble être au cœur de l'idée démocratique (A), mais il convient de préciser de quelle égalité on parle exactement (B).

### A. L'égalité dans la représentation au cœur de l'idée démocratique

Il convient de préciser quelle conception de la démocratie résulte de la représentation politique (1) et, réciproquement, quelle sorte de représentation la démocratie implique nécessairement (2).

#### 1. Une représentation longtemps considérée comme inégalitaire

Depuis la Grèce antique puis pendant des siècles, l'idée même de représentation a été perçue comme étant antinomique à celle de démocratie. Seule la démocratie directe est conçue comme étant démocratique, dans l'Athènes de Périclès comme chez Rousseau. Dès 508 avant Jésus-Christ, Clithène souligne la place centrale de l'égalité, mise en place par l'isonomie à savoir l'égalité (isos) devant la loi (nomos). Elle exige notamment l'iségorie, à savoir l'égalité de parole, d'expression (logos), comme l'a souligné Périclès.<sup>2</sup> Le principe d'égalité devant la loi peut se décliner en égalité dans l'élaboration de la loi et aussi dans son application. En fait, l'un et l'autre sont liés. C'est bien parce que nous sommes égaux dans l'application de la loi que, dans la fabrication de la loi, les citoyens égaux adopteront des lois justes pour tous. Pour que les lois soient justes il faut qu'elles soient adoptées par tous les citoyens, nécessairement égaux. L'objectif de Rousseau est de «trouver une forme d'association qui défende et protège de toute la force commune la personne et les biens de chaque associé, et par laquelle chacun, s'unissant à tous, n'obéisse pourtant qu'à lui-même, et reste aussi libre qu'auparavant».<sup>3</sup> L'autonomie, qui est au cœur de l'idée démocratique, ne peut, pour Rousseau, être assurée en principe que par la démocratie directe (il infléchira plus tard sa position sur ce point dans ses considérations sur le Gouvernement de Pologne). Pour lui, la souveraineté du peuple serait affectée par la représentation politique, car la souveraineté ne se délègue pas. Elle doit être également partagée entre tous les citoyens. «Supposons

<sup>2</sup> Elle est surtout soulignée par Périclès, vers 450 avant J.-C.

<sup>3</sup> ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Du contrat social, ou principes du droit politique*. In: Collection complète des œuvres. Genève, 1780-1789. L. I, chap. VI.

que l'Etat soit composé de dix mille Citoyens (...) chaque membre de l'Etat n'a pour sa part que la dix-millième partie de l'autorité souveraine».<sup>4</sup> Notons au demeurant que l'égalité ainsi évoquée est seulement politique et qu'elle est réservée aux citoyens. Elle s'accommode fort bien de l'esclavage à Athènes et de l'infériorité des femmes dès lors privées de droits politiques chez Rousseau. Aujourd'hui de telles restrictions de la citoyenneté sont radicalement incompatibles avec l'idée même de démocratie.

Dans le droit fil de ces pensées, on continua pendant des siècles à regarder la représentation politique et la démocratie, donc l'égalité dans l'autonomie, comme étant antinomiques. En effet, les représentants du peuple risquent à tout instant de confisquer sa souveraineté. «Le peuple anglais pense être libre, il se trompe fort ; il ne l'est que durant l'élection des membres du Parlement ; sitôt qu'ils sont élus, il est esclave, il n'est rien». Seule la démocratie directe était considérée comme étant une véritable démocratie. Cette idée refait surface ces dernières années avec la crise de la représentation politique.

L'idée selon laquelle la représentation politique est compatible avec l'égalité est donc assez récente. C'est pourquoi la notion de démocratie représentative est relativement récente. Voyons comment elle s'est formée.

## 2. Une représentation démocratique désormais nécessairement égalitaire

De nos jours, quasiment toutes les démocraties ont un régime représentatif, c'est-à-dire une démocratie indirecte, ou semi-directe. C'est un régime dans lequel le peuple se gouverne non pas ou pas seulement directement par les lois qu'il adopte lui-même, mais par le biais de représentants. Nulle part le peuple ne se gouverne lui-même directement dans tous les domaines, même si dans certains pays, comme en Suisse, le référendum occupe une place importante.

La théorie de la représentation a très longtemps été distincte de l'idée démocratique et elle était donc jugée comme compatible avec l'inégalité. Observant l'histoire, Montesquieu constate que «l'esprit d'égalité extrême conduit au despotisme d'un seul».<sup>5</sup> Il fonde la théorie de la représentation sur l'incompétence du peuple. Pour lui, il n'est pas apte à se gouverner mais il est tout à fait capable de choisir ceux qui sauront le mieux le gouverner.<sup>6</sup> A l'heure de la Révolution, comme la plupart des français sont encore très attachés au Roi, Sieyès conçoit la théorie de la

---

<sup>4</sup> ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Du contrat social, ou principes du droit politique*. In: Collection complète des œuvres. Genève, 1780-1789. L. I, chap. VI.

<sup>5</sup> MONTESQUIEU, Charles-Louis de Secondat. *De l'Esprit des lois*. 1748.

<sup>6</sup> MONTESQUIEU, Charles-Louis de Secondat. *De l'Esprit des lois*. 1748.

souveraineté nationale, qui permet de regarder le Roi comme étant un représentant de la nation, bien qu'il ne soit pas élu. Craignant la soumission des plus pauvres et des plus faibles à leurs maîtres, les révolutionnaires de 1789 réservent le droit de suffrage à ceux qui paient un cens, un impôt. Le suffrage censitaire est aboli par la République de 1793, avant d'être rétabli plus tard. Pendant très longtemps, l'inégalité dans la représentation politique a perduré, qu'elle soit fondée sur l'idée d'incompétence du peuple, de nécessité de réserver cette représentation aux plus riches, d'infériorité de certaines catégories de personnes, comme les femmes, les esclaves, les indigènes colonisés etc... Ce sont essentiellement les Républiques qui ont, dans l'histoire de France, consacré le suffrage universel, indispensable à l'égalité face à la représentation politique.

Fasciné par la jeune démocratie américaine, régime représentatif qu'il décrit avec un véritable esprit critique, Tocqueville conclut son étude<sup>7</sup> en soulignant que «les nations de nos jours ne sauraient faire que dans leur sein les conditions ne soient pas égales ; mais il dépend d'elles que l'égalité les conduise à la servitude ou à la liberté, aux lumières ou à la barbarie, à la prospérité ou aux misères».

De nos jours, on peut considérer avec Kelsen que la représentation politique n'est pas fondée sur l'inégalité des hommes mais simplement sur la division du travail.<sup>8</sup> Dans les démocraties contemporaines, la démocratie n'est reconnue que si le principe d'égalité devant le suffrage donc devant la représentation politique est affirmé. Le principe «un homme – une voix» est unanimement exigé dans les démocraties représentatives contemporaines, étant entendu que la femme est un Homme comme les autres. Pour Kelsen, la démocratie est la synthèse de la liberté et de l'égalité. Ainsi, le concept de «démocratie illibérale» est un oxymore. Toute théorie ou tout régime qui nie l'égalité ou la liberté ne saurait être qualifié de démocratique. La liberté, notamment d'expression est d'ailleurs indispensable à ce que l'égalité ne soit pas un vain mot.

La représentation politique dans les démocraties est donc désormais nécessairement égalitaire.

## B. L'égalité abstraite et les inégalités concrètes

Même si l'égalité des citoyens qui désignent leurs représentants est affirmée, des inégalités de fait persistent généralement (1), dont certaines peuvent être favorisées par certaines institutions (2).

<sup>7</sup> TOCQUEVILLE, Alexis de. *De la démocratie en Amérique*. Paris: Librairie de Charles Gosselin, 1841. t. II.

<sup>8</sup> KELSEN, Hans. *La démocratie, sa nature, sa valeur*. Trad. Charles Eisenmann. Paris: Librairie du Recueil Sirey, 1932.

## 1. Représentation égale des individus et catégories de personnes

Dans le cadre des démocraties contemporaines, plusieurs acceptions d'une représentation égalitaire peuvent être envisagées. On peut notamment vouloir une représentation-miroir, dans laquelle les élus représentant le peuple au Parlement pour voter les lois soient une image fidèle du peuple, dans sa diversité sociologique. On peut au contraire rejeter cette vision pour considérer, comme on le fait traditionnellement, que des représentants du peuple ou de la nation peuvent parfaitement assurer l'égalité dans la représentation politique sans pour autant être un miroir du peuple.<sup>9</sup> Ainsi, il ne serait pas nécessaire que le Parlement comprenne des femmes ou des personnes issues de l'immigration par exemple pour pouvoir assurer leur égalité et défendre leurs intérêts. Des politistes renommés considèrent en France que, le plus souvent, le Parlement est chez nous une assemblée «de vieux mâles blancs bourgeois». Même si la théorie politique nous permet de considérer qu'une telle composition assure tout de même l'égalité dans la représentation politique, il est possible que cela contribue à des inégalités de fait.

Certaines catégories de personnes sont traditionnellement sous-représentées dans bon nombre de démocraties.

Il en va ainsi, notamment, de plus de la moitié de la population, à savoir les femmes. Pendant des siècles, les femmes ont été écartées du droit de suffrage et du droit d'être élues. Le fait est que les Parlementaires n'ont alors pas brillé par le caractère féministe de leur législation. Des progrès considérables ont été réalisés ces dernières années, tout autour de la planète, mais ils restent insuffisants.

En outre, de nombreuses minorités sont sous-représentées dans les parlements. Il en va ainsi des minorités ethniques, des plus basses castes en Inde, des personnes les plus pauvres et/ou des catégories sociales défavorisées, des chômeurs ou des ouvriers (ces derniers ne représentent que 5% des parlementaires), voire certaines minorités religieuses ou même des courants politiques minoritaires, comme par exemple les écologistes en France (et nonobstant leur récente progression dans les conseils municipaux des grandes villes).

Les femmes ou les membres de ces minorités étant mieux placées que quiconque pour comprendre les problèmes qui sont les leurs et y proposer des remèdes, on peut souhaiter qu'ils soient mieux représentés dans les différents corps politiques.

<sup>9</sup> En ce sens v. not. MANIN, Bernard. *Principes du gouvernement représentatif*. 1<sup>ère</sup> éd. Paris: Calmann-Lévy, 1995 (Collection Champs Essais).

## 2. Egalité ou non de la représentation par différentes institutions

On constate aussi des inégalités de représentation qui varient selon les institutions.

Au niveau national, une différence assez nette existe bien souvent entre législatif et exécutif.

Dans le pouvoir législatif, les secondes chambres sont souvent celles où les inégalités de représentation sont les plus flagrantes. Il en allait bien sûr autrefois ainsi de la Chambre Haute, qui représentait l'aristocratie –soit une infime proportion de la population–. De nos jours, la seconde chambre représente en principe les collectivités territoriales, mais cela génère de graves atteintes au principe «un homme-une voix». Ainsi, le Sénat des Etats-Unis, plus puissant que la Chambre des représentants, compte deux représentants par Etat, qu'il s'agisse de l'Alaska ou de l'Etat de New York. Dans une moindre mesure, on a pu constater qu'au Sénat français les habitants de petits villages ont un vote qui peut peser huit fois plus lourd que ceux des grandes villes.<sup>10</sup> C'est une étrange conception de l'égalité dans la représentation politique. De même, la proportion de femmes députées ou sénatrices reste très inférieure à celle des hommes dans bon nombre de pays et notamment en France. Des progrès indéniables ont été réalisés: ainsi les sénatrices étaient de l'ordre de 5% il y a trente ans alors qu'elles sont de l'ordre de 30% de nos jours.

Dans les exécutifs, pendant des siècles les femmes ont été presque totalement absentes des gouvernements. De nos jours, la plupart des démocraties veillent à respecter la parité dans la composition du Gouvernement. Cependant, on constate encore bien souvent qu'elles sont plus souvent ministres délégués que ministres et/ou que leurs ministères ne sont généralement pas les plus importants. Mais surtout c'est à la tête des exécutifs que les femmes sont gravement sous-représentées. Il y a encore très peu de femmes premier ministre ou président de la République.

Au niveau local, dans les régions, les départements et les communes, ou même pour l'élection de nos représentants au Parlement européen, on observe en France une situation très variable, mais dans laquelle la distinction entre assemblée délibérative et exécutif reste forte. Globalement, les femmes sont beaucoup mieux représentées dans les assemblées des collectivités territoriales (40 à 50% des élus sont désormais généralement des femmes) que dans le Parlement (où elles ne sont que 20 à 30% le plus souvent). En revanche, les exécutifs, même locaux, restent

<sup>10</sup> En effet, il faut jusqu'à huit fois plus d'habitants d'une grande ville que d'habitants d'une petite commune pour élire un sénateur. V. DUHAMEL, Olivier ; TUSSEAU, Guillaume. *Droit constitutionnel et institutions politiques*. 4<sup>ème</sup> éd. Paris: Seuil, 2016, et COHENDET, Marie-Anne. *Droit constitutionnel*. 4<sup>ème</sup> éd. Paris: LGDJ-Lextenso, 2019 (coll. Cours).

le plus souvent dirigés par des hommes, même si des progrès non négligeables ont été réalisés lors des élections municipales de 2020 en France.

Les enjeux de l'égalité dans la représentation sont donc essentiellement le type de démocratie que l'on vise, directe ou indirecte, le type de représentation que l'on souhaite, miroir ou abstraite, et donc la prise en compte plus ou moins réelle des intérêts de tous dans les assemblées représentant le peuple, essentiellement le Parlement puisque c'est lui qui est l'auteur de la loi. Quels instruments juridiques peuvent permettre de renforcer l'égalité dans la représentation ?

## II Les moyens de renforcer l'égalité dans la représentation

«Entre le fort et le faible, entre le riche et le pauvre, entre le maître et le serviteur, c'est la liberté qui opprime et la loi qui affranchit», rappelait Lacordaire.<sup>11</sup> Si l'homme est un loup pour l'homme, alors seule la loi peut protéger les faibles, loi de dieu ou de la nature pour les jusnaturalistes, loi posée par les hommes pour les positivistes, que sont, comme ici, la plupart des juristes. Des lois constitutionnelles ou infra-constitutionnelles doivent donc permettre de renforcer l'égalité dans la représentation. Certains facteurs favorisent l'égalité dans la représentation (A) et d'autres visent à compenser les inégalités de représentation (B).

### A. Les facteurs déterminant l'égalité dans la représentation

Le fonctionnement réel des institutions, à savoir le système politique, dépend des interactions entre le *régime* politique, à savoir la règle constitutionnelle, et le *système* de variables déterminantes. Ce dernier est composé de tous les éléments, juridiques ou extra-juridiques, qui, seuls ou combinés, peuvent exercer une influence déterminante sur le contenu ou l'interprétation de la règle étudiée. L'égalité dans la représentation, telle qu'elle existe réellement, dans les faits, dépend d'abord de divers facteurs non juridiques (1). Elle dépend encore et surtout de diverses règles de droit, parfois inscrites dans la Constitution et parfois dans des lois ou autres actes infra-constitutionnels (2).

#### 1. Les facteurs déterminants extra-juridiques

L'expérience récente de la Covid l'a tristement rappelé: une même règle de droit ne fonctionne pas de la même manière dans tous les pays. Dans un Etat où les citoyens sont traditionnellement très distants, civiques et disciplinés, il n'est pas

<sup>11</sup> LACORDAIRE, Henri. *Sermon à la chaire de Notre-Dame (1848)*. In: *Conférences de Notre-Dame de Paris*. Années 1835-1851. Paris: Hachette Livre/BNF, 2016 [1853-1855].

indispensable d'imposer des règles répressives. pour obtenir le résultat souhaité, des explications claires voire des règles incitatives suffisent généralement. Le respect des règles de distanciation est ainsi beaucoup plus grand en Allemagne ou en Suisse qu'en France. Dès, Aristote et Montesquieu démontraient l'influence des mœurs, de la tradition, de la religion notamment sur les lois. Il en fut de même pour Tocqueville, qui démontra par exemple comment l'éducation des filles aux Etats-Unis conduit à des femmes libres et donc à des enfants éveillés, alors que le souhait d'enfermer les femmes dans la bêtise et la soumission freine l'évolution de la société à la même époque en Europe. Aussi, les combats pour la représentation des femmes furent-ils remportés plus tôt outre-Atlantique qu'en Europe.

De fait, à l'échelle de la planète, la corrélation entre la religion et les dates d'obtention du droit de vote et de l'éligibilité des femmes est frappante. Ce sont très clairement pratiquement toujours les Etats de confession protestante qui ont accordé ces droits les premiers aux femmes, ensuite les Etats catholiques et enfin –et pas toujours– les Etats de confession musulmane.

D'autres facteurs se combinent à la religion, comme l'orientation politique. Quels que soient ses défauts, il faut reconnaître au communisme la vertu d'avoir assuré très largement l'égalité de l'homme et de la femme, en particulier pour la représentation politique, alors même que la tradition de la Russie ou de la Chine n'était guère favorable à la parité.

L'influence de ces facteurs peut aussi être très sensible sur la représentation des minorités, par exemple le fait que le racisme soit plus ou moins important dans telle ou telle société à telle époque a une incidence sur le droit de vote des minorités visibles et sur le nombre de leurs représentants. Sur ce plan, les Etats-Unis ont été loin d'être des modèles.

## 2. Les règles juridiques favorisant cette égalité

Une carte mondiale de la représentation des femmes dans les parlements nationaux montre que l'influence de la religion, de la richesse économique (les pays les plus pauvres accordant le plus souvent moins de droits politiques aux femmes), et des traditions historiques n'est pas la seule qui compte. Ainsi, la représentation des femmes reste très faible aux Etats-Unis, en Grande-Bretagne ou en Australie, alors qu'elle est très forte dans les pays d'Europe du Nord, qui sont aussi protestants et ont une histoire et un niveau de développement étroitement comparables à ceux de ces pays. De même, en France, parmi les collectivités territoriales, il y a quelques années les femmes composaient près de la moitié des conseils municipaux et des assemblées régionales alors qu'elles étaient très minoritaires (15 %) dans les conseils départementaux.

Le responsable de ces écarts est mode de scrutin. Le scrutin majoritaire, en particulier à un tour, défavorise très clairement la représentation des femmes. Il en va exactement de même pour les minorités: alors que le scrutin proportionnel favorise une représentation miroir, le scrutin majoritaire favorise les vieux mâles blancs bourgeois. Avec la représentation proportionnelle ou un scrutin mixte (comme dans les régions et la plupart des communes en France), du fait de l'existence de listes électorales sur lesquelles on va tenter de diversifier les profils pour obtenir le ralliement de toutes les minorités, et du fait du mode de répartition des voix, on obtient des assemblées qui comptent en leur sein des femmes, des jeunes, des personnes issues de l'immigration, des ouvriers, des personnes pratiquant diverses religions, venant de diverses régions ... Notons que le mode de scrutin est parfois un élément du régime politique, lorsqu'il est inscrit dans la Constitution, comme dans la plupart des pays, et parfois un élément du système politique, lorsqu'il est simplement prévu par la loi, comme en France.

Lorsque l'on tient absolument à maintenir un scrutin majoritaire, d'autres mécanismes peuvent favoriser néanmoins l'égalité. Ainsi, pour les élections cantonales, longtemps très inégalitaires, la loi a établi que l'on vote non plus pour une personne mais pour un binôme un homme-une femme. Ce système a parfaitement bien fonctionné, de sorte que dans les conseils départementaux, où les femmes n'étaient encore récemment que 15%, on obtient désormais la parité. Notons que la parité des les assemblées locales favorise celle du Sénat –grand conseil des communes de France–, dont bon nombre des membres sont désormais élus à la proportionnelle. Ainsi, le nombre de femmes au Sénat atteignait à grand peine les 5% il y a une trentaine d'années et s'établit désormais autour de 30%.

Le système des discriminations positives permet, lui aussi, de favoriser l'égalité dans la représentation politique. En Inde, il a été utilisé pour permettre aux castes les plus défavorisées, en particulier les intouchables, d'avoir des représentants au Parlement. En termes de représentation politique, ce mécanisme a très bien fonctionné, puisqu'ils ont enfin eu des élus. Cependant, des effets pervers sont observables: puisque depuis la législation établissant ces discriminations, chacun doit déclarer son appartenance à telle caste, le sentiment d'appartenance à une caste est non pas supprimé, mais au contraire renforcé par cette législation. Alors que la Constitution indienne visait à assurer l'égalité des individus, quelle que soit leur caste d'origine, ce mécanisme a contribué à renforcer ce sentiment d'inégalité.<sup>12</sup>

Alors que la religion, les mœurs et le mode de scrutin ont permis une très grande parité dans les Parlements d'Europe du Nord, en France il a fallu adopter des

<sup>12</sup> V. POUVOIRS. *Revue Française d'Études Constitutionnelles et Politiques*, n. 90 (L'Inde), mai/août 1999. Disponible en ligne: <https://revue-pouvoirs.fr/-90-L-Inde-.html>

mécanismes incitatifs de plus en plus forts (comme l'obligation de faire alterner un homme et une femme sur les listes de candidats, des sanctions financières pour les partis présentant moins de femmes aux élections législatives...) pour arriver à 30 à 35 % des femmes au Parlement, ce qui reste insuffisant.<sup>13</sup> Les partis ont rivalisé d'imagination pour contourner cette législation, par exemple en favorisant la création de micro-partis leur permettant de présenter moins de femmes que d'hommes, ou en présentant les candidatures féminines dans des circonscriptions réputées «ingagnables» par exemple.

D'autres mécanismes juridiques peuvent avoir une incidence forte sur l'égalité dans la représentation politique.

Ainsi, les politistes ont-ils établi que le non-cumul favorise l'avènement de la diversité dans les assemblées politiques. Il génère en effet la diversification et le renouvellement de la classe politique et en particulier l'avènement de femmes et de jeunes dans les parlements. Ceci est vrai aussi bien pour le non-cumul de plusieurs mandats en même temps que pour le non-cumul dans le temps.<sup>14</sup>

## B. Les mécanismes visant à compenser les inégalités dans la représentation

Si l'on ne parvient pas à supprimer les inégalités, alors on peut tenter de les compenser, par divers systèmes.

L'existence de secondes chambres est parfois être considérée comme une contribution à la compensation de la sous-représentation de certaines catégories. Ainsi, certains estiment que le Sénat est nécessaire pour compenser la sous-représentation de la population rurale. Mais cet argument semble très contestable. Les agriculteurs ne sont pas sous-représentés à l'Assemblée Nationale (alors que les ouvriers le sont très nettement). Le Sénat est censé représenter les collectivités territoriales, un peu comme le Sénat des Etats fédéraux représente les Etats-membres, mais l'existence même de cette représentation est contestable en France, car nous ne sommes pas un Etat Fédéral, et les collectivités concernées n'étaient pas des Etats avant leur regroupement.

Le système de la «formule magique» en Suisse (régime directorial<sup>15</sup>) permet de composer un gouvernement non pas seulement en donnant le pouvoir à la

<sup>13</sup> Sur la diversité de ces mécanismes v. le site de l'observatoire des parités.

<sup>14</sup> V. not. les travaux de la commission Bartolone-Winock sur l'avenir des institutions.

<sup>15</sup> Sur la classification des régimes, cf. COHENDET, Marie-Anne. La classification des régimes politiques, un outil pertinent dans une conception instrumentale du droit constitutionnel. In: BECHILLON, Denys de; BRUNET, Pierre; CHAMPEIL-DESPLATS, Véronique; MILLARD, Éric. (Coord.). *L'architecture du droit: mélanges en l'honneur de Michel Troper*. Paris: Economica, 2006, p. 299-314, et COHENDET, Marie-Anne. *Droit constitutionnel*. 4<sup>ème</sup> éd. Paris: LGDJ-Lextenso, 2019 (coll. Cours).

majorité de choisir tous les ministères –comme on le fait habituellement en régime parlementaire– mais en permettant à tous les principaux groupes sociaux de contribuer à la politique nationale: chacun des sept membres de l'exécutif est donc désigné en prenant en compte l'objectif que ce collège exécutif représente tous les principaux partis politiques, la parité et une proportion équitable de représentants de chacune des principales langues du pays et enfin un nombre équilibré de représentants de catholiques et de protestants. Cela reflète très bien la recherche d'une démocratie de consensus. Ce système vise à compenser les inégalités de la représentation qui existent au Parlement, nonobstant le scrutin à la proportionnelle.

Qu'en est-il du tirage au sort ? Il était jadis pratiqué à Athènes, mais pour désigner non pas des représentants mais des exécutants de la volonté du peuple chargés de missions précises, comme le contrôle des dépenses dans tel domaine. Depuis des siècles il est pratiqué pour la composition des jurys de cours d'assises, mais il ne s'agit pas non plus de représentation politique. Ces dernières années, du fait de la crise de la représentation politique, il est de plus en plus souvent évoqué. Lorsqu'il est utilisé pour désigner les membres d'une assemblée en reprenant la technique des sondages représentatifs, il permet, dans une large mesure, d'assurer l'égalité en obtenant des assemblées-miroir. Cependant, les jurys délibératifs ainsi désignés n'ont pas exactement pour objet d'assurer la représentation du peuple, même s'ils sont très intéressants et permettent notamment l'expression de points de vue des groupes minoritaires, qui, habituellement, disposent rarement de lieux d'expression. Ils complètent la démocratie représentative, ils ne la remplacent pas.<sup>16</sup> C'est pourquoi on peut le considérer comme un contrefort de la représentation, un mécanisme de compensation des inégalités dans la représentation.

On peut aussi concevoir la désignation de chambres ayant une composition mixte. Nous avons ainsi suggéré la création d'une assemblée citoyenne du futur, composée d'un tiers de personnes tirées au sort selon la méthode des sondages délibératifs (donc permettant la représentation de toutes les principales catégories sociales), un tiers de représentants des associations de protection de l'environnement, tirés au sort parmi les personnes proposées par ces associations et un tiers de représentants de la société civile à l'image du Conseil économique, social et environnemental actuel (qui contient des représentants des employeurs, des employés, des associations, des personnalités qualifiées...).<sup>17</sup>

<sup>16</sup> La technique de ces jurys délibératifs est parfaitement rôdée et fonctionne très bien depuis des décennies dans de nombreux pays, particulièrement en Europe du Nord et en Amérique latine, et c'est elle, notamment, qui a permis aux Irlandais de surmonter d'anciennes et graves dissensions pour adopter une loi sur le mariage pour tous ou pour permettre l'avortement. V. not. les travaux de Loïc Blondiaux, Yves Sintomer, Jean-Michel Fourniaux.

<sup>17</sup> BOURG, D. (dir.); BETAILLE, J.; BLONDIAUX, L.; COHENDET, M.-A.; FOURNIAU, J.-M.; FRANÇOIS, B.; MARZOLF, P.; SINTOMER, Y. *Pour une 6<sup>ème</sup> République écologique*. Paris: O. Jacob, 2011 (où l'on suggérait une composition qui ne comprenait pas l'équivalent du CESE actuel) et BOURG D. (dir.); AUGAGNEUR, F.;

Notons par ailleurs que les assemblées populaires, telles qu'il en existait autrefois à Athènes et qu'il en existe encore aujourd'hui en Suisse et aux Etats-Unis dans certains cantons ou certaines villes permettent bien évidemment l'égalité, de même que le référendum, mais ce sont des mécanismes de démocratie directe et non pas de démocratie représentative. Cependant, le recours à l'expression directe du peuple par ces mécanismes peut aussi permettre, dans les démocraties ainsi semi-directes, de compenser les inégalités dans la représentation politique.

Ainsi, la recherche de l'égalité dans la représentation politique est-elle un enjeu majeur dans le type de régime et de démocratie que l'on recherche.

Des progrès considérables ont été réalisés depuis des décennies, en particulier au Brésil, mais il reste encore beaucoup à faire pour permettre une représentation plus égalitaire du peuple dans toute sa diversité afin de renforcer son unité.

## Références

- BOURG D. (dir.); AUGAGNEUR, F.; BLONDIAUX, L.; COHENDET, M.-A.; FOURNIAU, J.-M.; FRANÇOIS, B.; PRIEUR, M. *L'Assemblée citoyenne du futur*. Inventer la démocratie du XXI<sup>ème</sup> siècle. Paris: Les liens qui libèrent, 2014.
- BOURG, D. (dir.); BETAILLE, J.; BLONDIAUX, L.; COHENDET, M.-A.; FOURNIAU, J.-M.; FRANÇOIS, B.; MARZOLF, P.; SINTOMER, Y. *Pour une 6<sup>ème</sup> République écologique*. Paris: O. Jacob, 2011.
- BRUNET, Pierre. *Vouloir pour la Nation*. Le concept de représentation dans la théorie de l'État. Rouen/Paris/ Bruxelles: Publications de l'Université de Rouen/L.G.D.J./Bruylant, 2004, 396p.
- COHENDET, Marie-Anne. *Droit constitutionnel*. 4<sup>ème</sup> éd. Paris: LGDJ-Lextenso, 2019 (coll. Cours).
- COHENDET, Marie-Anne. La classification des régimes politiques, un outil pertinent dans une conception instrumentale du droit constitutionnel. In: BECHILLON, Denys de; BRUNET, Pierre; CHAMPEIL-DESPLATS, Véronique; MILLARD, Éric. (Coord.). *L'architecture du droit: mélanges en l'honneur de Michel Troper*. Paris: Economica, 2006, p. 299-314.
- DUHAMEL, Olivier ; TUSSEAU, Guillaume. *Droit constitutionnel et institutions politiques*. 4<sup>ème</sup> éd. Paris: Seuil, 2016.
- KELSEN, Hans. *La démocratie, sa nature, sa valeur*. Trad. Charles Eisenmann. Paris: Librairie du Recueil Sirey, 1932.
- LACORDAIRE, Henri. Sermon à la chaire de Notre-Dame (1848). In: *Conférences de Notre-Dame de Paris*. Années 1835-1851. Paris: Hachette Livre/BNF, 2016 [1853-1855].
- MANIN, Bernard. *Principes du gouvernement représentatif*. 1<sup>ère</sup> éd. Paris: Calmann-Lévy, 1995 (Collection Champs Essais).
- MONTESQUIEU, Charles-Louis de Secondat. *De l'Esprit des lois*. 1748.

---

BLONDIAUX, L.; COHENDET, M.-A.; FOURNIAU, J.-M.; FRANÇOIS, B.; PRIEUR, M. *L'Assemblée citoyenne du futur*. Inventer la démocratie du XXI<sup>ème</sup> siècle. Paris: Les liens qui libèrent, 2014.

POUVOIRS. *Revue Française d'Études Constitutionnelles et Politiques*, n. 90 (L'Inde), mai/août 1999. Disponible en ligne: <https://revue-pouvoirs.fr/-90-L-Inde-.html>.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Du contrat social, ou principes du droit politique*. In: Collection complète des œuvres. Genève, 1780-1789. L. I, chap. VI.

TOCQUEVILLE, Alexis de. *De la démocratie en Amérique*. Paris: Librairie de Charles Gosselin, 1841. t. II.

---

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

COHENDET, Marie-Anne. L'égalité dans la représentation politique. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 21, n. 86, p. 11-24, out./dez. 2021. DOI: 10.21056/aec.v21i83.1583.

---