

Le référendum d'initiative citoyenne : vraie ou fausse bonne idée ?



Certains prennent part à une grande marche jusqu'à Paris, d'autres organisent des listes pour les élections européennes. Les gilets jaunes semblent déterminés à défendre leurs revendications au-delà des manifestations, ces dernières perdant semaine après semaine de leur ampleur. Portant comme mesure phare la création du « RIC », Référendum d'Initiative Citoyenne ou Populaire, ainsi que d'une Assemblée Populaire, le mouvement voit maintenant ses propositions analysées, commentées et débattues par des intellectuels.

Mais quelles sont ces mesures ? En quoi consistent-elles ? Leur mise en place est-elle possible ? Et si oui, quelles conséquences cela pourrait-il entraîner ?

C'est à travers quatre tribunes du Monde publiées les 8 janvier 2019 et 19 décembre 2018 que ce sujet sera traité. L'une du politologue Yves Sintomer, deux autres de professeurs de droit public, l'un enseignant à l'université Paris-I-Sorbonne Dominique Rousseau, le second à l'université de Montpellier Alexandre Viala, la quatrième tribune a été rédigée par Yves Charles Zarka philosophe et professeur émérite à l'université Paris-Descartes-Sorbonne. Il sera d'abord question de l'origine de ces revendications, chaque auteur y voyant des causes particulières et consubstantielles à notre époque (*I*). C'est ensuite les aspects théoriques de ces deux mesures qui devront être abordés. Tant sur leur encadrement ou leur portée, les quatre tribunes proposent des idées divergentes (*II*). Enfin, les conséquences d'une mise en pratique du RIC ainsi que l'instauration d'une Assemblée populaire font également l'objet de débats. Positives, négatives ou à travailler davantage, les avis s'affrontent (*III*).

Ces arguments ont été entendus de nombreuses fois : le mouvement des gilets jaunes est fondé sur sentiment d'abandon par les différentes classes politiques, d'impuissance et surtout sur une volonté de changement avec de nouvelles mesures pour davantage de démocratie. Ils sont également partagés par les auteurs Viala, Sintomer et Zarka qui y voient l'origine des manifestations. Toutefois, les deux professeurs et le politologue n'analysent pas de la même façon leurs significations. Selon Alexandre Viala « cette révolte n'a pas qu'une signification économique » mais exprime aussi un « déclassement culturel » ainsi qu'une « forme singulière de ressentiment contre les élites ». Un ressentiment qui n'a rien de nouveau car, comme le souligne le professeur de droit, Christophe Guilluy l'avait déjà analysé avec

son concept de France périphérique « il y a une dizaine d'années ». Les gilets jaunes seraient ainsi les héritiers de cette France mise à mal par la désindustrialisation. Ils porteraient les maux de plusieurs générations qui n'auraient pas réussi à rebondir suite à la disparition des classes moyennes. Cependant ce qui apparaît comme plus important aux yeux de Viala, ce ne sont pas les causes antérieures aux contestations mais celles actuelles. Si le mal est profond, il ressurgit actuellement pour différentes raisons d'ordre politique. D'une part, l'avènement d'un nouveau clivage a bouleversé le champ politique. Ce nouveau clivage a créé ce que l'auteur qualifie de « démocratie de la raison » s'opposant à « la démocratie du sentiment ». La première est représentée par le parti du gouvernement et, dans une moindre mesure, les formations modérées de gauche comme de droite, ces dernières étant en perte de vitesse. La seconde quant à elle se constitue des extrêmes, une nouvelle fois de gauche comme de droite. Cette bipolarisation a été particulièrement frappante lors de la campagne présidentielle de 2017. Emmanuel Macron s'est alors présenté comme seul obstacle face aux extrémismes, stratégie qui semble se reproduire pour les campagnes européennes. L'électeur n'a dès lors guère de possibilités, et, ne devra faire un choix qu'entre deux partis présentés comme potentiellement gagnants, actuellement La République En Marche ou le Rassemblement National pour les européennes. Quant aux autres partis, inutile de les soutenir, ils ne recueilleront pas suffisamment de votes pour l'emporter. Ce clivage est ainsi « particulièrement volcanique » entraînant non seulement une diminution de la démocratie mais aussi un manque de représentativité pour le professeur. Par ailleurs, Alexandre Viala ajoute qu'au sein de la « démocratie de la raison », la « querelle entre la droite et la gauche modérées, érige au rang d'unique alternative le camp du ressentiment », entraînant ainsi une montée des extrêmes.

Mais une autre cause est également à prendre en considération pour comprendre cette « haine singulière » dont Emmanuel Macron fait l'objet. Alexandre Viala propose alors le concept d'épistocratie. Cette notion vient d'idées anglaises, selon lesquelles il s'agirait d'une alternative à la démocratie. Au sein de cette dernière, le pouvoir est confié au peuple dans le but de se rapprocher autant que possible de sa volonté, pour satisfaire les besoins de chacun. Cette manière de procéder n'est pas parfaite et peut avoir des conséquences négatives. Mais elles sont jugées inférieures aux bénéfiques qu'une société peut tirer d'un tel régime. Cela suppose également qu'une personne gouvernant seule ne saurait apporter de pareils avantages. De point de vue de l'épistocratie, il s'agit là d'un raisonnement pessimiste qui « résulte d'une approche septique ». L'épistocratie croit en la Raison. Un Homme « éclairé » pourrait gouverner sans que cela pose problème, cela même pour le plus grand bien de ses sujets. Le regard porté est de cette manière davantage optimiste, considérant qu'il existe des « vérités politiques qu'il serait possible, grâce à l'usage de la Raison, de connaître ». Ainsi, il est possible de caractériser ce concept comme une forme « d'aristocratie intellectuelle ». Les personnes les plus intelligentes, les plus cultivées et raisonnées ont à gouverner pour le bien commun. Le rapprochement avec le président arrive alors. Ce dernier apparaît comme un « élève brillant de la méritocratie ». Il incarne d'une certaine manière ces Hommes dirigeant du fait de leurs capacités et non par la volonté du peuple. De plus, ces personnes vont davantage privilégier les principes scientifiques, rationnels aux aspirations de la population. Cette dernière se sent lésée et a le sentiment de perdre toute influence sur les politiques.

Enfin, le professeur dégage une dernière explication au mouvement des gilets jaunes. Incarnant donc l'épistocratie, le gouvernement s'est également servi de ce concept pour faire passer des mesures à but purement financières selon l'auteur. Ainsi de la taxe carbone « alibi écologique » mais en fait mesure davantage votée pour « satisfaire les exigences de lutte contre les déficits imposés par Bruxelles ». Ce procédé, le *greenwashing*, a naturellement été remarqué par la population analyse Viala. Se rendant compte qu'on les trompait, elle aurait immédiatement réagi.

Sintomer pointe un autre aspect. Ce que demandent les gilets jaunes, le RIC, est déjà en grande partie présent dans la constitution sous le nom de Référendum d'Initiative Partagée. Seulement, cette procédure nécessite « un seuil presque inatteignable de signatures ». De plus, il doit recevoir le soutien de 20 % des parlementaires. Ces différentes exigences en font un référendum « inutilisable » selon le politologue. Les gilets jaunes attendent une démocratie participative davantage accessible et plus ouverte. De même, Yves Charles Zarka relève deux autres problèmes liés à notre constitution. C'est ce qu'il nomme d'une part la légitimité élective et d'autre part la légitimité d'exercice. Ensemble elles forment la légitimité démocratique, un état dans lequel la population est totalement souveraine. En France, la légitimité élective est assurée par des mandats définis. C'est ce que le philosophe considère comme la base de la démocratie. Mais il faut la compléter avec la légitimité d'exercice : une fois élu, un président doit continuer à avoir le soutien du peuple, sans quoi il n'est plus légitime selon l'auteur de la tribune. Or, cette démocratie est totalement absente du paysage français. De plus, la légitimité élective devrait également être revue précise Zarka. Ce dernier s'appuie sur les dernières élections : le fort taux d'abstention ainsi que la sous-représentation du parti arrivé pourtant au second tour de la présidentielle témoigne pour le politologue d'un problème profond. Un problème qui lui apparaît comme d'autant plus important que l'enjeu de cette élection est de conférer un « pouvoir considérable ». Il en conclut que « la légitimité démocratique doit donc être repensée », on ne saurait continuer à considérer cette dernière comme « univoque à travers une élection ponctuelle ». C'est cela qui aurait également poussé les gilets jaunes à manifester.

Mais si ce mouvement de contestation réclame davantage de démocratie à travers des aspirations incarnées par le RIC et l'Assemblée citoyenne, qu'en est-il de ces propositions ?

Comme le précise Dominique Rousseau dans sa tribune, ces deux revendications sont loin d'être nouvelles. Le professeur de droit précise ainsi que l'Assemblée citoyenne est une idée née dès 1793, mais se perd dans les turpitudes de la Révolution française. En 1931, le projet réapparaît à travers la bouche de Carré de Malberg, un juriste. Ce dernier avait alors l'intention de diminuer la souveraineté parlementaire. Il faut cependant attendre 1958 pour que l'idée que l'expression de la souveraineté puisse apparaître par voie de référendum soit inscrite dans la Constitution. Une idée encore présente de notre temps donc, au sein de la V^e République. Le politologue Yves Sintomer explique également que, déjà, dans la Grèce antique à Athènes et au Moyen Age à Florence, il existait une « assemblée citoyenne tirée au sort et permanente ». Aujourd'hui ce type d'institution n'existe plus. Toutefois, Sintomer propose une autre comparaison cette fois-ci avec l'Oregon. Cet Etat des Etats-Unis présente une procédure comparable à celle que posséderait cette Assemblée : avant la votation d'un texte, ce dernier est « soumis à un jury citoyen tiré au sort ». Le projet est alors débattu et le jury envoie ses conclusions à la fois aux citoyens et aux auteurs du texte. Durant la discussion, les membres de cette micro-assemblée ont à leur disposition un « matériel informatif » afin qu'ils connaissent les tenants et les aboutissants de ce dont il est question.

Sur ces observations, le politologue décrit alors comment pourrait fonctionner une telle institution en France. Il s'appuie pour cela d'un dispositif proposé par des théoriciens anglais. Ces derniers avaient réfléchi en prenant comme exemple les tribunaux athéniens à une première sélection aléatoire de 6 000 citoyens. Pour qu'ils ne deviennent pas de « nouveaux professionnels de la politique », il devrait y avoir une « rotation rapide » des désignés. Lorsque l'Assemblée serait mandatée pour une quelconque affaire un certain nombre de personnes, en fonction de la tâche à remplir, serait appelé. Ils formeraient ainsi des jurys « discutant, proposant et statuant ». La question du pouvoir de l'Assemblée citoyenne est ensuite abordée. Sintomer détaille différents sujets sur lesquels elle pourrait intervenir.

Avant tout, cette institution aurait selon lui pour but de « défendre les citoyens ». Ses membres pourraient également « avoir la main sur les règles du jeu constitutionnel » afin de modifier un passage de la constitution, le politologue citant alors le mode électoral, s'ils se rendaient compte de son inefficacité ou d'une aberration qui se ressentirait au sein de la population. Ils pourraient aussi juger les affaires touchant au monde politique, vérifier la transparence de certains agissements. Enfin, en réponse aux débats sur le futur de notre planète et de l'écologie, ils posséderaient « un droit de veto sur les questions touchant aux générations futures et à la préservation de l'écosphère ». L'auteur de la tribune précise cependant que les personnes tirées au sort devraient être rémunérées « comme les députés » durant les périodes où elles exerceraient. Elles devraient également recevoir une formation sur les sujets les plus complexes afin de pouvoir discuter en connaissance de cause.

Le RIC quant à lui n'est pas non plus une idée nouvelle. Inscrit dans une des premières constitutions de la France, celle de 1793, le Référendum d'Initiative Citoyenne/Populaire s'est ensuite lui aussi perdu dans les élans révolutionnaires. Dominique Rousseau rend compte de son application : chaque loi votée par l'Assemblée Nationale devait être envoyée dans tous les départements. Ces derniers réunissaient alors des assemblées dites « primaires ». Si, dans les quarante jours, dans la moitié des départements plus un, le dixième des assemblées primaires s'opposait à cette loi, alors elle devait être rejetée. Cette constitution ne fut cependant jamais appliquée. Le professeur de droit public fait également un parallèle avec la Suisse, dont de nombreuses personnes souhaiteraient aujourd'hui s'inspirer. Ce pays autorise deux types de référendums : les référendums constitutifs et les référendums législatifs (les premiers portant sur les réformes liées à la constitution tandis que les seconds touchent aux lois votées). Pour les référendums constitutifs, l'objet du vote doit être porté par 100 000 votants, les référendums législatifs devant quant à eux être défendus par 50 000 votants. Yves Sintomer ajoute que l'équivalent du Parlement a alors la possibilité « d'intégrer tout ou [une] partie de la proposition ». En retour de quoi, les personnes à l'origine de la demande peuvent retirer celle-ci. Si elles acceptent la proposition du Parlement, ce dernier se doit de soumettre le texte au vote, tout en pouvant en parallèle proposer une contre-proposition. Dans ces interactions complexes, le but est à la fois de donner la parole au peuple, avec un nombre minimum de votants relativement peu élevé, tout en assurant le contrôle du Parlement sur la proposition afin de vérifier sa validité ainsi que son utilité. Dominique Rousseau mentionne également le cas de l'Italie, pays dans lequel le seuil de votants à atteindre pour demander une procédure référendaire est 500 000.

Aussi les deux auteurs décrivent les changements qu'impliquerait ce référendum. La quantité de votants requis devrait être baissée. La valeur précise est discutée mais Dominique Rousseau propose 700 000, en ajoutant qu'il devra être possible de « combiner le nombre de signataires [...] avec la répartition par départements sur le modèle du parrainage présidentiel ». Pour Yves Sintomer, le RIC tournerait autour de 800 000 signatures, ce qui serait pour lui comparable à la Suisse au vu de la différence de population.

Ainsi, ces deux mesures ont fait l'objet de réflexions et leurs modalités ont été en parti planifiées. En parti seulement car de nombreux aspects restent à clarifier, comme le font remarquer la plupart des auteurs des tribunes.

Selon Alexandre Viala, ces propositions sont donc des réponses à l'« épistocratisation » du pouvoir. Le gouvernement délaissant, du moins en apparence, le peuple, ce dernier tient alors à trouver des contrepoids pour s'assurer de garder un certain pouvoir. C'est pourquoi les gilets jaunes avancent que ces mesures sont destinées à « opposer la voix du peuple à un pouvoir prompt à parer ses réformes de l'objectivité du savoir ». Toutefois, le professeur remet en cause cette affirmation. Selon lui, ce que défend ce

mouvement de contestation c'est avant tout que « la légitimité d'une décision ne repose pas sur la Raison [...] mais sur la volonté du plus grand nombre ». Viala note ainsi une défiance certaine vis-à-vis de l'épistocratie, un des arguments des gilets jaunes s'appuyant sur le fait que la Raison peut facilement être instrumentalisée notamment par les lobbys. Selon le mouvement de contestation, le plus grand nombre ne pourrait au contraire pas se tromper puisqu'il exprimerait la volonté de la majorité. Toutefois le professeur de droit discute ce point. Certes la démocratie est souvent décrite comme l'expression de la majorité (vote, référendum...), mais est-ce uniquement cela ? Alexandre Viala explique que non. Si seule la majorité était prise en compte, les minorités ne pourraient être entendues ou défendues ce qui poserait des problèmes évidents. Ainsi les gilets jaunes opposent « la volonté à la raison », ce qui a pour conséquence « d'exposer l'Etat de droit aux foudres du ressentiment populaire au détriment des minorités, des libertés individuelles, du respect de la Constitution ou de nos engagements internationaux ». Soumettre à la volonté publique certaines questions politiques serait ainsi, sinon dangereux, du moins contre-productif. L'auteur cite alors Jean-Jacques Rousseau : le peuple veut toujours le bien mais, de lui-même, ne le voit pas toujours. Pour introduire le RIC il faudrait au moins l'encadrer de façon constitutionnelle. En effet, la loi prévoit l'application de tout projet provenant directement du peuple, si ce dernier a été approuvé par référendum. Et cela sans vote. N'importe quelle loi pourrait de ce fait passer souligne l'auteur, ce qui pourrait potentiellement présenter un danger pour la démocratie, comme par exemple lors d'une fanatisation du peuple. Alexandre Viala reconnaît que le système actuel n'est pas parfait mais sans au moins un contrôle de constitutionnalité « des projets de loi soumis à la *vox populi*, reviendrait à guérir le mal épistocratique par un mal encore plus dévastateur ».

Ce qu'Yves Sintomer conteste. Selon le politologue, seul « un couplage du RIC et de l'Assemblée citoyenne permettrait de fonder une République à la hauteur des attentes du XXI^e siècle ». Sintomer argumente en se basant sur les Etats possédant déjà une Assemblée semblable : en Irlande, des instances temporaires de ce type ont été à l'origine d'amendements de la constitution pour légaliser le mariage homosexuel et l'avortement. Dans l'Oregon, on peut observer une forte dynamique démocratique. En mettant en œuvre les deux propositions des gilets jaunes, plusieurs améliorations de la politique apparaîtraient. Les discussions seraient « plus impartiales » remarque l'auteur, mais également davantage « tournées vers l'intérêt général » et « reflétant la diversité des populations ». Enfin, ces assemblées « ont une grande valeur épistémique ». Les débats y seraient plus directs, entre des personnes n'étant pas dans le monde de la politique et n'ayant donc pas intérêts particuliers à défendre. Ils côtoieraient directement la réalité, ce qui est souvent reproché aux élus, et se rapprocheraient ainsi davantage de l'intérêt général. Ce ne serait d'ailleurs qu'un début, car Yves Sintomer considère que cela ouvrira la voie à une croissance structurelle du pouvoir d'agir, de l'« empowerment ». Le politologue propose en effet d'autres mesures tel un contrôle de Constitutionnalité ou encore, pour plus de transparence, le plafonnement des dépenses lors de campagnes électorales.

Toutefois, Yves Charles Zarka met en garde contre ces fausses-bonnes idées. Ceux qui veulent mettre fin à la démocratie représentative pour ériger une démocratie participative se mettent face à de nombreux problèmes. « La démocratie participative ne saurait fournir aujourd'hui une alternative crédible à la démocratie représentative » explique le philosophe. En effet de nombreux points seraient encore à éclaircir : quels représentants donner à une telle démocratie ? Comment s'assurer que cette démocratie ne soit pas rapidement dirigée par une poignée de personnes, favorisant leurs propres intérêts ? Aussi, pour le professeur il faut davantage « corriger le régime représentatif et non le supplanter par un régime participatif plus incertain encore ». Des moyens simples sont alors proposés : comme Sintomer, la question d'une meilleure transparence de la vie publique est posée. Une des réponses serait

d'étendre le pouvoir de la Haute Autorité, lui donner plus de moyens et d'indépendance. Par ailleurs, pour assurer la légitimité d'exercice que le philosophe défend, il serait possible d'organiser sur le mode américain des *midterms*, des consultations de mi-mandat. A condition d'en « déterminer précisément les conditions et les objets ». Cette consultation ferait l'objet d'un vote, dont la portée serait encore à déterminer.

Tout comme Alexandre Viala, Dominique Rousseau pointe les problèmes que poseraient ces mesures. Notamment pour leur mise en place, ces propositions font débat et, au sein même des gilets jaunes, différentes opinions émergent. De ce fait, le professeur de droit public relève trois questions. D'une part, à propos du seuil du RIC. Comme vu auparavant, ce nombre varie et trancher sur une valeur précise semble difficile, aucune valeur ne présentant des arguments l'emportant sur les autres. Deuxièmement, la question du domaine référendaire se pose. La revendication étant davantage de démocratie et de pouvoir pour le peuple, il apparaît comme logique que les citoyens décident eux-mêmes du sujet du référendum. Cependant ce n'est pas aussi évident fait remarquer Rousseau. Le plus souvent les Constitutions interdisent d'aborder certains sujets. L'auteur cite alors le cas de l'Italie où tout ce qui se rapporte à la fiscalité, au budget ou aux ratifications de traités internationaux ne doit pas être abordé. Ainsi, Dominique Rousseau s'interroge : certains domaines ne nécessitent-ils pas des connaissances particulières, des compétences propres ? De même, revenir brusquement sur certaines décisions pourrait provoquer un certain désordre. Enfin, les incertitudes ne portent pas seulement sur les sujets à aborder mais également sur l'importance d'un tel référendum. Sa portée doit être discutée car, s'appuyant sur le même argument qu'Alexandre Viala, le professeur précise que « les lois votées par le peuple ne sont pas contrôlées ». Il demande donc qu'il existe au moins un examen constitutionnel de ces lois. Par ailleurs il ajoute « la souveraineté n'est pas absolue mais limitée ». Contrairement à un régime populiste, tyrannique ou despotique, au sein d'une démocratie rien n'est illimité. Du fait de la pluralité, de l'existence des minorités, l'expression directe et incontrôlée de la *vox populi* n'est pas envisageable. Un contrôle, si minime soit-il, doit être effectué sur chaque projet de loi afin de vérifier son adaptation à la société.

Différentes possibilités autre que le RIC ou l'Assemblée citoyenne apparaissent donc. Ces deux dernières semblent par ailleurs difficiles à mettre en place et avant tout risquées pour la plupart des auteurs.

Ainsi, tous les auteurs s'accordent sur ce point, c'est un manque de démocratie, ou du moins une demande d'une plus grande participation citoyenne, qui a entraîné l'apparition du RIC et de l'Assemblée citoyenne. Toutefois, s'agit-il réellement des bonnes réponses à apporter pour notre démocratie ? Si Yves Sintomer défend ces idées, Alexandre Viala, Dominique Rousseau et Charles Yves Zarka en doutent. De fait, aucune proposition n'a été proposée en parallèle pour expliquer comment mettre tout cela en application, comment assurer le bon fonctionnement de cette démocratie participative une fois mise en place. D'autres propositions ont par ailleurs été faites comme une consultation de mi-mandat ou une plus grande transparence de la politique. A l'heure où le Grand Débat national se termine, ces différentes idées vont être examinées. Les chiffres viennent par ailleurs de tomber : cette concertation nationale est décrite comme à la fois un succès avec 1.4 million de participants mais aussi, paradoxalement, comme un sujet d'interrogations : seulement un participant sur trois estime que cette consultation aboutira.

Flavien TESSON (TS4), le 17 mars 2019