

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

# Droit constitutionnel

Cours du Professeur Xavier Magnon

Licence 1 de Droit

Division B

Semestre 2

2019-2020

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

Travaux dirigés

Thème 3 : L’État démocratique

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

Équipe pédagogique : Audrey Bachert, Victoria Fourment, Pauline Mallejac, Arnaud Morando, Clémentine Nicolaïdis-Lefrançois, Julien Padovani, Frédéric Sédat

**I – Notions essentielles**

Souveraineté nationale, souveraineté populaire, démocratie semi-directe, démocratie directe, démocratie participative.

**II – Documents**

**Document n° 1** – A. LEMARIE, « Le référendum, un "outil gaulliste" utilisé neuf fois sous la Ve République », *Le Monde*, 9 fév. 2012,

**Document n° 2 –** Q.Girault « L'adoption du référendum d'initiative citoyenne, un moyen de préserver la V République, *JCP G* n° 1-2, 14 Janvier 2019, 4

**Document n° 3 –** O. DUHAMEL « Le référendum d'initiative citoyenne, soit poison, soit illusion », *JCP G,* n° 1-2, 14 Janvier 2019, 3.

**Document n° 4** – V. MICHELOT, « Le processus référendaire en Californie : un travestissement démocratique ? », *Pouvoirs*, 2010, n° 133, p. 57-68 [[en ligne](https://www.cairn.info/revue-pouvoirs-2010-2-page-57.htm)].

**Document n° 5** – J.-M. DENQUIN, « Démocratie participative et démocratie semi-directe », *CCC*, 2008, n° 23 [[en ligne](https://www.conseil-constitutionnel.fr/nouveaux-cahiers-du-conseil-constitutionnel/democratie-participative-et-democratie-semi-directe)].

**Document n°6 –** Conseil constitutionnel, Décision n° 92-313 DC du 23 septembre 1992, *Loi autorisant la ratification du traité sur l'Union européenne* [[en ligne](https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1992/92313DC.htm)].

**Document n°7 –** Conseil constitutionnel, Décision n° 2019-1 RIP du 9 mai 2019, *Proposition de loi visant à affirmer le caractère de service public national de l'exploitation des aérodromes de Paris* [[en ligne](https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2019/20191RIP.htm)].

**III – Exercices**

À l’aide des documents, du cours et de vos connaissances, réalisez les exercices suivants :

1. **Argumentation pro/contra :** « Le référendum est-il un instrument démocratique ? »

**Thèse pro :** le référendum est un instrument démocratique

**Thèse contra :** le référendum n’est pas un instrument démocratique

1. **Commentaire de texte :** Commentez de manière organisée et groupée les décisions [CC, n° 62-20 DC du 6 nov. 1962 [Loi relative à l’élection au suffrage universel direct, adoptée par referendum](https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1962/6220DC.htm)] et CC, n° 2014-392 QPC du Conseil constitutionnel du 25 avril 2014 [[Loi adoptée par referendum – droit du travail en Nouvelle-Calédonie](https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2014/2014392QPC.htm)] **uniquement, pour cette dernière, les considérants 1 à 8.**

**Document n° 1**

**« Le référendum, un "outil gaulliste" utilisé neuf fois sous la Ve »**

**Le Monde, 9 février 2012, Par Alexandre Lemarié**

Nicolas Sarkozy envisage de recourir au référendum, sur des sujets de société, comme le droit des chômeurs à refuser – ou non – une formation ou un emploi. Il s'intéresse aussi au droit des étrangers et aimerait faciliter les expulsions en confiant cette tâche à la justice administrative. C'est ce que le président-candidat, qui pourrait annoncer sa candidature le 16 février, indique dans son entretien au Figaro Magazine à paraître samedi 11 février.

Comment peut-on utiliser cet instrument de démocratie directe ? Quelle expérience M. Sarkozy a-

t-il eu des référendums ? Combien en ont été organisés sous la Ve République ? Revue de détails.

* **Quelle expérience M. Sarkozy a-t-il des référendums ?**

C'est un outil que le président de la République n'apprécie guère, précise Arnaud Leparmentier, le journaliste du Monde qui suit l'Elysée. Et pour cause : lorsqu'il était ministre de l'intérieur, M. Sarkozy avait essuyé un échec sur le référendum corse de 2003 – une consultation locale qui prévoyait la fusion des deux départements de l'île. Sur ce sujet, le président Jacques Chirac s'était assez peu exprimé, laissant le ministre de l'intérieur Sarkozy en première ligne. La victoire du "non" avait alors été perçue comme le premier revers politique de M. Sarkozy à l'intérieur :

Nicolas Sarkozy se rappelle aussi que le référendum national sur le traité constitutionnel européen en 2005 a laissé la France coupée en deux, celle du non et celle du oui.

* **Pourquoi le référendum est-il considéré comme "un outil gaulliste" ?**

Le référendum est associé au général de Gaulle car celui-ci y a eu recours à six reprises. Une première fois le 21 octobre 1945 pour donner une légitimité démocratique à la reconstruction constitutionnelle de la France. Un nouveau référendum constituant a lieu le 28 septembre 1958 pour poser les bases de la Ve République, précise le site du Conseil constitutionnel.

Le général de Gaulle a ensuite utilisé cet outil à quatre autres reprises : le 8 janvier 1961 pour valider sa politique d'autodétermination en Algérie ; le 8 avril 1962 pour l'autoriser à négocier un traité avec le futur gouvernement algérien ; le 28 octobre 1962 pour établir l'élection du président de la République au suffrage universel direct ; et une dernière fois, le 27 avril 1969 sur la régionalisation et la réforme du Sénat. Tous les référendums de De Gaulle ont été approuvés, sauf le dernier, qui s'est transformé en scrutin autour du président et l'avait contraint à se démettre de ses fonctions, rappelle le site Vie-publique.fr.

* **Quel est le sens institutionnel d'un référendum ?**

Le référendum est avant tout, un instrument de "démocratie directe" car il permet au peuple d'intervenir directement dans la conduite de la politique nationale ou locale. Cette procédure de vote permet de consulter directement les électeurs sur une question ou un texte, qui ne sera adopté qu'en cas de réponse positive, précise le site Vie-publique.fr.

Le président de la République peut organiser un référendum pour deux raisons : faire adopter une loi ou réviser la Constitution. Dans la pratique, une consultation nationale peut aussi servir à consacrer la légitimité du chef de l'Etat et de sa majorité. Il s'apparente alors au plébiscite. C'est le sens qu'a pris le référendum organisé par le général de Gaulle en 1969. Mais les trois derniers référendums n'ont pas été utilisés de cette manière. Ni François Mitterrand (en 1992 pour le traité de Maastricht), ni Jacques Chirac (en 2000, pour le quinquennat, et en 2005, pour le projet de constitution européenne) n'ont lié la poursuite de leur mandat au résultat de la consultation.

* **Combien de référendums ont été organisés sous la Ve République ?**

Neuf référendums nationaux ont été organisés sous la Ve République, tous sur décision du chef de l'Etat. Seules deux consultations ont vu le non l'emporter depuis 1958 : celle du 27 avril 1969 sur la régionalisation et la réforme du Sénat et celle du 29 mai 2005, qui devait permettre la ratification du traité établissant une constitution pour l'Europe.

Sept autres référendums ont vu le oui l'emporter :

- les trois premiers organisés par le général de Gaulle en janvier 1961, avril 1962 et octobre 1962 ;

- celui du 23 avril 1972 permettant la ratification du traité d'élargissement de la Communauté économique européenne ;

- celui du 6 novembre 1988 sur le statut de la Nouvelle-Calédonie ;

- celui du 20 septembre 1992 sur le traité de Maastricht ;

- et celui du 24 septembre 2000 instituant le quinquennat.

Huit ont eu lieu, selon la procédure prévue à l'article 11 de la constitution. Seul le référendum du 24 septembre 2000 sur la réduction du mandat présidentiel à cinq ans a été organisé en application de l'article 89 du texte constitutionnel.

Alexandre Lemarié

**Document n° 2**

**L'adoption du référendum d'initiative citoyenne, un moyen de préserver la V République** Quentin Girault,*La Semaine Juridique Edition Générale n° 1-2, 14 Janvier 2019, 4*

Le référendum d'initiative citoyenne est une variante d'initiative populaire originale en ce qu'elle inclut également la révocation.- À ce titre, il s'inscrit dans une dynamique connue à l'étranger et se fonde sur des instruments maîtrisables et maîtrisés. - Il ne se présente pas comme un instrument révolutionnaire, mais plutôt comme un élément de « démocratisation » d'un régime qui a vocation à demeurer représentatif - Il peut constituer une réponse adaptée à la crise que connaît la Ve République

L'initiative populaire désigne tous les processus qui consistent en la possibilité pour les citoyens, en cette seule qualité, de proposer l'adoption d'une norme via un référendum (dans cette perspective, la procédure dite de « l'initiative partagée » n'est absolument pas un processus d'initiative populaire). Le référendum d'initiative citoyenne en est une variante, qui inclut également la révocation d'élus. À ce titre, il s'inscrit dans une discussion constitutionnelle qui revient régulièrement sur le devant de la scène.

C'est énoncer une évidence que d'affirmer que lorsque ce type de procédé occupe le débat public, celui-ci est généralement marqué par une forte polarisation idéologique. Ceci s'explique certes aisément par les termes que ces procédures charrient dans leur sillage (démocratie, peuple, élites politique, par exemple), mais il reste que cela condamne à une opposition de principe qui tourne vite à la confrontation d'arguments théoriques. Il faut d'ailleurs bien reconnaître qu'aussi longtemps que l'initiative populaire ne sera pas une réalité, la question de ses vices et vertus restera nécessairement abstraite. Nous défendons pourtant ici l'idée que ce type de procédure, comme d'ailleurs les instruments de démocratie semi-directe en général, ne mérite ni exécration ni vénération.

Pour s'en convaincre, on peut tout d'abord partir de la circonstance que tous les éléments qui composent l'initiative citoyenne existent à l'étranger, qu'il s'agisse d'initiative populaire législative (en Italie, ou dans certains États des États-Unis, dont la Californie qui est celui où l'instrument est le plus usité. - V. Const. italienne, art. 75. - Const. californienne, art. II, sect. 8), constitutionnelle (en Californie, encore, mais aussi en Suisse. - V. Const. féd. Suisse, art. 139), ou de la révocation des élus (Const. californienne, art. II, sect. 14. - au Venezuela, Const. bolivarienne, art. 72). Pourtant, aucun État la pratiquant ne se caractérise par son instabilité, son « ingouvernabilité », son inadéquation avec l'économie mondialisée ou quelque phénomène antidémocratique qu'on puisse imaginer. Le Venezuela fait bien sûr figure d'exception, mais il faudrait être d'une singulière mauvaise foi pour affirmer que les terribles difficultés que connaît ce pays sont imputables à la démocratie semi-directe.

Certes, on observe parfois dans ces endroits une montée des extrêmes ou l'émergence d'un degré important d'antiparlementarisme, mais pas plus que partout ailleurs et, s'agissant de la Suisse, plutôt moins. Cette affirmation, de l'ordre du constat, est encore appuyée par le fait que les procédés en usage dans chacun des exemples mentionnés sont très différents les uns des autres. Pour le dire clairement, ces processus se sont institutionnalisés : ils font partie du fonctionnement politique ordinaire et n'ont pas entraîné de rupture majeure.

On peut encore penser que ceci s'explique par d'autres facteurs, propres à chacun de ces États, et que la France aurait à cet égard une singularité qui pousserait à craindre d'éventuels effets délétères encore jamais observés hors de ses frontières. Il y a cependant là aussi de nombreuses raisons d'être rasséréné.

Les processus d'initiative populaire sont en effet d'abord et avant tout des procédures, qui ne peuvent être introduites que par un ensemble de normes, elles sont donc intégralement encadrées par le droit. Il s'ensuit qu'une hypothétique proposition de référendum serait nécessairement passée par diverses étapes avant toute votation. Ces étapes étant fort nombreuses, elles ne peuvent être toutes prévues par la norme constitutionnelle par laquelle l'initiative citoyenne serait introduite : il y aurait nécessairement une loi organique, probablement une loi ordinaire, certainement des normes réglementaires. Dès lors, le Parlement et le Gouvernement demeureraient les principaux architectes du processus, quelle que soit la voie retenue pour réviser la Constitution. Or, ceci représente un pouvoir considérable sur le fonctionnement général de la procédure : le seuil de signatures à recueillir ; les conditions de cette récolte ; le rang normatif au niveau duquel l'initiative pourrait avoir lieu ; d'éventuelles exclusions matérielles (not. la matière financière) ; l'office du juge constitutionnel, le cas échéant ; une éventuelle intervention parlementaire et son intensité ; l'organisation de la campagne et notamment la place qu'y tiendraient les acteurs politiques. Voilà autant d'éléments de nature à modifier profondément l'orientation générale du processus, et donc ses conséquences. L'initiative citoyenne sera ainsi plus ou moins accessible en fonction des modalités de récolte de signatures ; n'aura pas le même impact selon qu'elle serait législative, constitutionnelle, ou les deux ; pourrait être utilisée dans un domaine très large ou très restreint en fonction de ce qu'on prévoit d'y exclure ; ne conférera pas le même degré de pouvoir à ses initiants selon que le Parlement peut intervenir ou non ; n'aura pas les mêmes conséquences sur la vie politique selon que celles-ci favorisent les acteurs politiques traditionnels ou au contraire les marginalise.

Il faut encore ajouter que la notion d'initiative populaire est née en régime représentatif (c'est d'ailleurs pour cela qu'on parle de démocratie « semi-directe »), qu'elle s'est exportée dans des pays aussi différents que l'Italie ou les États-Unis et que la variété des procédés est telle que l'on peut affirmer qu'une véritable ingénierie des initiatives populaires existe. Par conséquent, il serait loisible aux responsables de son introduction en droit français de « piocher » dans un grand nombre de solutions différentes, à toutes les étapes. Notamment, l'intervention parlementaire est généralement possible, et de nombreuses variantes existent : ainsi en Suisse où les représentants rédigent un « contre-projet », qui sera soumis à la votation en même temps que l'initiative.

Il est également possible d'innover en s'efforçant de favoriser l'institutionnalisation du processus, si on s'appuie sur les éléments spécifiques de la fabrique législative. Ainsi de l'intervention consultative du Conseil d'État, des caractères propres de la jurisprudence constitutionnelle, ou des restrictions singulières aux propositions de loi. Même en cas d'initiative citoyenne constitutionnelle, des moyens de maîtriser en partie les conséquences du dispositif existent. On peut, par exemple, maintenir un certain degré de contrôle juridictionnel, à condition de le prévoir dans la norme constitutionnelle d'insertion de la procédure. De même, il est possible de prévoir un contre-projet parlementaire, voire gouvernemental et de l'avantager dans la votation en travaillant sur les règles d'adoption, par exemple en prévoyant un seuil de participation pour l'adoption du texte et en contraignant parallèlement à ce que le texte issu de l'initiative ne puisse être adopté qu'en cas de rejet exprès et donc majoritaire du contre-projet.

Il ne s'agit là que de quelques pistes dont l'évocation a pour objet de souligner la grande plasticité de ce type de dispositifs. Tout ceci peut également s'appliquer dans le cadre de la révocation, particulièrement s'agissant des règles de participation ou du seuil de signatures. En somme, toutes les propositions issues du mouvement des « gilets jaunes » sont parfaitement maîtrisables si on utilise à la fois le droit comparé et l'ingénierie constitutionnelle.

Cette affirmation a un revers. Dès lors qu'on accepte l'idée que le processus s'institutionnalisera nécessairement et reste fondamentalement aux mains des acteurs politiques traditionnels, cela implique que les vertus possibles du dispositif restent limitées. Il y a là quelque chose d'inévitable : toute procédure de ce type est forcément lourde à mettre en œuvre, quelles que soient ses modalités et ce n'est par conséquent pas un instrument de législation régulier. Il est impossible d'envisager les procédures d'initiative populaire comme autre chose qu'un contre-pouvoir et comme tel assez rare, alternatif et non-continu. Elles ne seront donc jamais suffisamment utilisées pour réellement déstabiliser le fonctionnement politique ordinaire, dans la mesure où celui-ci, restant le canal ordinaire de la décision publique pourra toujours s'adapter si cela s'avère nécessaire.

Un régime fortement et durablement contesté, non dans ses fondements, mais dans son fonctionnement, doit s'adapter ou il se condamne à l'effritement. Après une trentaine d'années de montée de l'abstention et du vote d'extrême-droite, de multiplication des formes de contestation jusqu'à l'effondrement de nombre des partis traditionnels, il nous semble qu'il y a lieu d'affirmer que la Ve République n'est pas aussi efficace que ses thuriféraires l'affirment (si toutefois l'on accepte que la légitimité d'un régime est une part de son efficacité, en ce qu'elle en assure la pérennité).

On ne peut donc qu'être étonné du faible enthousiasme suscité par l'initiative citoyenne, alors même que le processus est connu, qu'il présente peu de risques véritables, semble désiré par une partie significative de la population (V. Sondage du 19 déc. 2018 : https://elabe.fr/gilets-jaunes-19decembre/, consulté le 7 janv. 2019) et permet d'envisager un « changement dans la continuité ». Nécessairement limitée dans ses effets, et pourtant perçue comme la voie d'une démocratisation d'importance, l'initiative citoyenne apparaît comme une réponse institutionnelle viable aux difficultés croissantes que connaît le régime. À cet égard, elle devrait avoir les faveurs de ceux qui tiennent à conserver la dynamique fondamentale de la Ve République, bien plus que de ceux qui souhaitent sa disparition.

**Document n° 3**

**Le référendum d'initiative citoyenne, soit poison, soit illusion**
Olivier Duhamel, *La Semaine Juridique Edition Générale n° 1-2, 14 Janvier 2019, 3*

L'instauration d'un référendum d'initiative citoyenne fait partie des revendications du récent mouvement social . - Poison, illusion ? Progrès ? . - Le RIC, même encadré, mettrait en péril notre démocratie qui appelle à devenir plus représentative et participative

Référendum d'initiative citoyenne (RIC) ? Trois mots qui frappent comme une devise démocratique. Référendum : en référer au peuple. Initiative, qualité par essence. Citoyenne, cela même qui réconcilie démocrates et républicains. Comment s'y opposer ? En y regardant de plus près. En passant du réflexe à la réflexion.

Se posent alors 3 questions : un RIC serait déclenché par qui ? Sur quoi ? Avec quelle portée ? Étudions 2 types idéaux avant de s'interroger sur d'autres solutions pour améliorer notre démocratie.

1. Le RIC pleinement accepté, porteur de poisons

• Premier trait d'un référendum d'initiative citoyenne très ouvert, il peut intervenir en tous domaines, législatif, conventionnel, constitutionnel.

• Deuxième élément de la pleine ouverture : il peut être déclenché par une faible minorité de citoyens : en Suisse, 50 000 soit environ 1 % du corps électoral pour le référendum législatif, porté à 100 000 pour une initiative de révision constitutionnelle. Ce qui donnerait en France respectivement 450 000 et 900 000 électeurs.

• Troisième trait, le référendum doit être décisionnaire, soit d'abrogation, soit d'adoption d'une loi, constitutionnelle, organique ou ordinaire, soit d'un règlement.

• Quatrième particularité du RIC intégral, il serait révocatoire, c'est-à-dire susceptible de mettre un terme au mandat de tout élu, président de la République inclus.

Imaginons un instant les conséquences de l'adoption d'un tel type de référendum en France. François Mitterrand aurait été révoqué au bout de 2 ans, Jacques Chirac au bout de 6 mois, ses successeurs auraient connu à un moment ou un autre le même sort. La France aurait-elle été mieux gouvernée ? La vérité est qu'elle se serait retrouvée nettement plus ingouvernée.

Supposons maintenant que le RIC soit accepté hors la révocation des élus.

• Référendum constitutionnel : combien de temps avant le rétablissement de la peine de mort ? L'enfermement sans jugement de tous les « fichiers S » radicalisés ? La légalisation de la torture pour faire parler les terroristes islamistes ? Autrement dit la mutilation d'un droit pénal civilisé. Combien de temps avant la suppression de toute aide sociale pour les étrangers en situation régulière ? L'adoption de la préférence nationale dans l'accès au logement ou à l'emploi ? Autrement dit l'instauration d'un droit social xénophobe.

• Référendum conventionnel : comment éviter la sortie de l'Union européenne votée au premier moment nationaliste venu ? A-t-on bien médité la gravité du Brexit britannique : 37% des électeurs inscrits qui imposent un bouleversement total de l'avenir de leur pays, sans que les plus concernés, les expatriés n'aient pu voter, et alors que 2 des nations des 4 nations qui composent le Royaume-Uni, l'écossaise et l'irlandaise du nord, ont voté pour le maintien dans l'Union européenne ?

• Référendum législatif ou réglementaire : comment éviter la suppression de la redevance audiovisuelle, et partant la disparition de l'audiovisuel public, France culture, musique, inter, France 2, 3, 4, 5, … ? La diminution drastique ou suppression de la CSG, mettant les finances publiques dans un état catastrophique ? Comment croire que ne serait pas votée un jour ou l'autre la disparition des limitations de vitesse, malgré les milliers de morts supplémentaires qui s'ensuivraient ?

D'aucuns objectent l'exemple suisse. Illusion et négation. Illusion qu'il existe des constitutions idéales en soi, urbi et orbi, en tout temps et en tout lieu. Des procédures parfaites, quel que soit le peuple, quelle que soit la période historique. Négation de tout ce qui fait la spécificité suisse, le pays le plus fédéral du monde, possédant 4 langues officielles, l'allemand, le français, l'italien et le romanche, pratiquant une démocratie de concordance dans laquelle tous les partis gouvernent ensemble. Imagine-t-on un pays adoptant par référendum la création d'une vignette automobile ? Les Suisses l'ont fait, en 1984. Un peuple refusant par référendum de supprimer leur redevance audiovisuelle, une des plus chères du monde ? Les Suisses l'ont fait, en 2018. Notons d'ailleurs que ces référendums exceptionnellement anti-démagogiques, les cantons de langue allemande, en première ligne, se distinguent nettement des francophones, nettement plus rétifs aux taxes et impôts.

Bref, pas tout de suite, pas toujours, mais rapidement et souvent un référendum d'initiative citoyenne totalement consacré produirait en France des effets néfastes ou catastrophiques.

2. Le RIC sérieusement contrôlé, vecteur de frustrations

Qu'à cela ne tienne, prenons ces objections en considération et inventons un référendum d'initiative citoyenne encadré. Rappelons que notre Constitution a été amendée en ce sens en 2018 : « Un référendum portant sur un objet mentionné au premier alinéa peut être organisé à l'initiative d'un cinquième des membres du Parlement, soutenue par un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales. Cette initiative prend la forme d'une proposition de loi et ne peut avoir pour objet l'abrogation d'une disposition législative promulguée depuis moins d'un an.

Les conditions de sa présentation et celles dans lesquelles le Conseil constitutionnel contrôle le respect des dispositions de l'alinéa précédent sont déterminées par une loi organique.

Si la proposition de loi n'a pas été examinée par les deux assemblées dans un délai fixé par la loi organique, le président de la République la soumet au référendum. » (Const., art. 11, al. 3 à 5, créés ; L. const. n° 2018-724, art. 4, 2e . – V.JCP G 2008, I, 177, Étude B. Plessix)

La révision a multiplié les filtres : le domaine, qui ne peut être constitutionnel, le contrôle en amont du Conseil constitutionnel, l'initiative qui exige le soutien d'abord de 185 parlementaires puis de 4,5 millions des citoyens, le barrage final puisque à supposer que les 3 premiers aient été franchis, le constitutionnel, le parlementaire et le citoyen, le seul examen de l'initiative par le Parlement fermerait la voie référendaire. Résultat : aucun référendum « d'initiative partagée » en 10 années.

Réduisons les filtres, suggèrent les bons esprits qui veulent sauver le RIC. Mais jusqu'à quel point ? Excluez les domaines constitutionnel, pénal, budgétaire afin d'éviter les pires les plus évidents, et vous créerez déjà de grandes frustrations. Vous n'éviterez pas pour autant les risques d'accès de fièvre xénophobe. Mettez également hors domaine référendaire ce qui concerne les étrangers. La frustration se transformera chez beaucoup en fureur. Et viendra encore la suppression des radars ou des limitations de vitesse. Considérez-les comme exclues car elles touchent aux recettes de l'État ou au droit pénal, via les contraventions ? Mais alors que restera-t-il dans le domaine référendaire ? Les grandes questions sociétales, l'avortement, le mariage pour tous, le cannabis, l'euthanasie… Trois de ces 4 sujets relèvent au moins pour part du droit pénal, par hypothèse exclu d'un RIC filtré. Le domaine résiduel se trouve alors réduit comme peau de chagrin.

Bref, un référendum d'initiative citoyenne bien contrôlé pour en éviter les poisons ne serait plus qu'une illusion.

3. Les autres solutions

Que le présidentialisme français, si particulier, assure une stabilité du pouvoir choisi par les électeurs, laquelle nous fit si longtemps défaut, les esprits encore rationnels et de bonne foi ne le contesteront pas. Mais que notre démocratie laisse à désirer, qu'elle soit l'objet d'une défiance continue, qu'il faille donc trouver des moyens pour mieux impliquer les citoyens dans notre vie politique, les mêmes, et nombre d'autres, l'admettront sans difficulté. Les contradictions du mouvement des « gilets jaunes », ses incohérences et ses démagogies, sa dimension largement égotiste, très envieuse des plus riches et indifférente aux plus pauvres, ses dérives haineuses, incendiaires et racistes ne doivent pas servir d'alibi pour cacher ce que ce mouvement révèle du sentiment d'exclusion dont souffrent nombre de nos concitoyens.

Si le RIC charrie beaucoup plus de risques que de bienfaits, il faut chercher ailleurs. Notre démocratie doit être tout à la fois plus représentative et plus participative.

• Une démocratie plus représentative, la solution existe, elle est pratiquée par la plupart des pays du continent européen. - Il s'agit d'adopter une véritable représentation proportionnelle au Parlement. Le Front national a obtenu moins de 2 % des élus avec près de 9 % des suffrages exprimés au second tour des élections législatives. Même s'il porte une part de responsabilité, étant incapable d'avoir les alliés nécessaires pour ne pas être marginalisé, cette sous-représentation paraît injuste. Indépendamment de cette correction, la proportionnelle éviterait que le parti du Président domine l'Assemblée. Elle exigerait la formation d'une véritable coalition pour gouverner. Elle donnerait à l'Assemblée nationale une force qui lui fait défaut pour contrebalancer la puissance présidentielle. Un mode de scrutin à l'allemande permettrait d'avoir une moitié des députés élus au scrutin majoritaire, très ancrés dans leur circonscription et une seconde davantage reliée aux programmes nationaux des partis garantissant la juste représentation de l'ensemble des électeurs.

• Une démocratie plus participative, des mécanismes doivent être inventés ou creusés. - Le droit de pétition existe de longue date mais ne fonctionne pas bien. Les nouvelles technologies devraient permettre de le vivifier. Un site numérique simple et dont la promotion serait assurée s'ouvrirait à la signature de tous les électeurs, voire tous les résidents réguliers. Franchir un seuil, par exemple de 500 000 signatures pour les demandes de nature législative ou réglementaire, deux millions pour celles de nature constitutionnelle, cela dans un délai de 100 jours et la pétition devrait obligatoirement faire l'objet d'un débat au Parlement.

Par ailleurs, des sondages participatifs ou conférences de citoyens pourraient être utilisés sur une ou deux questions politiques par an. Ils associeraient un panel de citoyens avec des experts indépendants et auditionneraient les membres du Gouvernement concernés avant la présentation d'un projet de loi. Ces procédures ont parfois été utilisées mais peu médiatisées et sans organiser à un stade du processus la confrontation avec les gouvernants.

D'autres pistes restent à imaginer afin de faire surgir de nouveaux lieux de rencontre entre gouvernants et gouvernés, des ronds-points de la démocratie.