

Fiche 6:

# LE RÉFÉRENDUM D'INITIATIVE CITOYENNE

La présente note a été réalisée à partir du rapport du think tank Terra Nova intitulé « Le Référendum d'Initiative Citoyenne Délébatif », publié sur son site le 19 février 2019. Vous trouverez le rapport dans son intégralité en cliquant sur [le lien suivant](#).

Le Référendum d'initiative citoyenne est l'une des principales revendications mise en avant par le mouvement des « gilets jaunes ». Un grand nombre de Français le soutiennent. 72 % se disent tout à fait ou plutôt d'accord avec l'affirmation : « Les citoyens devraient pouvoir imposer un référendum sur une question à partir d'une pétition ayant rassemblé un nombre requis de signatures »<sup>1</sup>. Cette revendication n'est pas nouvelle. Si le Front national l'a accaparé dès 1988, elle a d'abord été portée par la gauche autogestionnaire et par les écologistes dès les années 1970. En 1984, l'ancien Président de la République Valéry Giscard d'Estaing la reprend même à son compte<sup>2</sup>, de même que Michel Rocard qui vante les mérites du modèle suisse en 1995. Lors de la dernière campagne présidentielle, sept candidats l'ont inscrit dans leur programme : F. Asselineau, N. Dupont-Aignan, B. Hamon, J. Lassalle, M. Le Pen et J.-L. Mélenchon.

Lors de la révision constitutionnelle de 2008 un pas a été fait dans ce sens en reconnaissant partiellement l'initiative citoyenne à travers la création d'un référendum d'initiative partagée (RIP) (art. 11). Mais les conditions d'organisation du RIP sont tellement exigeantes (obtenir le soutien de 10 % des électeurs, soit environ 4,6 millions d'électeurs et de 185 parlementaires) qu'aucune initiative n'a pas pu jusqu'ici aboutir.

On notera que le principe de l'initiative citoyenne a également été reconnu dans le droit européen par le traité de Lisbonne (TUE, art. 11) : l'Initiative citoyenne européenne (ICE) permet à un rassemblement d'au moins 1 million de citoyens provenant d'au moins quatre pays de l'Union de soumettre leur initiative à la Commission européenne qui dispose alors de trois mois pour l'examiner et décider ou non d'y donner suite. Mais cette procédure ne débouche pas sur une consultation populaire et n'a aucun caractère contraignant.

## PRINCIPAUX ARGUMENTS EN FAVEUR DU RIC

Selon ses promoteurs, le RIC présente plusieurs vertus :

→ Donner pleinement corps à la démocratie directe reconnue en droit depuis 1789. La DDHC, qui fait pleinement partie de la Constitution de 1958, stipule en effet dans son article 6 que « Tous les Citoyens ont droit de concourir personnellement, ou par leurs Représentants, à la formation [de la loi] ». L'article 3 de notre Constitution reconnaît la dualité des voies d'expression de la souveraineté du Peuple : « La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum (...) ». La Déclaration de 1789 et l'article 3 de notre Constitution fondent donc en droit la légitimité des procédures de démocratie directe et notamment référendaires, tant en matière législative que constitutionnelle.

→ Contrebalancer l'hégémonie du pouvoir exécutif et l'affaiblissement du parlement. Sous la V<sup>e</sup> République, hormis les périodes de cohabitation, le pouvoir législatif du Parlement s'est largement affaibli. À partir de 2002, le quinquennat et l'inversion du calendrier électoral ont accentué la présidentialisation et la soumission de la majorité parlementaire et de son chef, le premier ministre, au président de la République. Dans le cadre de ce « présidentielisme absolu », la participation directe des citoyens à l'exercice du pouvoir législatif constituerait une soupape démocratique. Dès lors que les conflits ne peuvent s'exprimer ou se résoudre ni par la discussion parlementaire, ni par la censure et donc par un changement de gouvernement, ils se déploient dans d'autres arènes et par d'autres moyens — hier les grands mouvements sociaux (mai 1968, décembre 1995, manifestations contre la réforme des retraites de 2003, contre la loi travail en 2016...), aujourd'hui les « gilets jaunes » — qui échappent aux représentants, sans possibilités de débouchés politiques institutionnels.

(1) Voir Cevipof, « Baromètre de la confiance politique - Vague 9 », janvier 2019.

(2) Dans son livre *Deux Français sur trois* (1984).

—▶ Permettre à des citoyens de plus en plus éduqués et de plus en plus informés et connectés de participer aux décisions qui les concernent. Le régime représentatif fondé sur l'élection trouve sa source au XVIII<sup>e</sup> et au XIX<sup>e</sup> siècle dans la méfiance vis-à-vis d'un peuple jugé majoritairement inapte à comprendre les enjeux politiques et à délibérer. L'augmentation du niveau de formation et d'information des citoyens les rend aujourd'hui suffisamment compétents pour décider par eux-mêmes.

—▶ Limiter les effets pervers de la professionnalisation politique. La captation des mandats électifs par une classe de politiciens professionnels qui vivent pour et de la politique et se recrutent majoritairement au sein des classes aisées de la société empêcherait que certains sujets soient débattus et tranchés.

## LES PRINCIPALES CRITIQUES

Les critiques adressées au RIC sont en partie les mêmes que celles qui visent le référendum en général.

### **Le règne de la démagogie et des manipulations**

Parce qu'elle supprime la plupart des filtres habituels dans l'élaboration des lois, la consultation directe des citoyens ouvre la voie à de nombreuses manœuvres démagogiques. L'impopularité croissante de l'impôt pourrait ainsi déboucher sur des initiatives référendaires visant à supprimer des taxes sans se soucier de l'équilibre des finances publiques, alors même qu'une majorité de citoyens restent attachés à la qualité des services publics et des systèmes de protection sociale, lesquels sont financés par les prélèvements obligatoires. Ce mouvement pourrait en outre trouver le soutien direct ou indirect de puissants lobbies désireux de faire reculer l'intervention de l'État en matière fiscale et réglementaire (normes sanitaires, environnementales, administratives, etc.) et de « stimuler », voire de corrompre l'initiative citoyenne en mettant à son service des relais, des moyens de communication, des ressources financières, etc. On

peut aussi redouter sérieusement une manipulation massive de l'opinion via les algorithmes et les réseaux sociaux.

### **Trop grande complexité des questions à trancher**

Certaines questions seraient trop complexes pour être réduites à un choix binaire. Le référendum sur le TCE en 2005 et celui sur le Brexit en 2016 en seraient des exemples emblématiques. Le caractère binaire des questions soumises à référendum – indispensable pour dégager une majorité claire – permet de mieux de savoir ce que le peuple refuse que ce qu'il désire. Le référendum départemental sur le projet d'aéroport de Notre-Dame-des-Landes fournit ici un cas d'école. En proposant de répondre « oui » ou « non » à ce projet plutôt que de demander aux électeurs de trancher entre deux projets, voire entre trois options (construire cet aéroport, agrandir l'aéroport existant, voire ne construire aucune aéroport), le gouvernement n'a pas réussi à faire taire les oppositions et n'a pas été en mesure de s'appuyer sur la légitimité du suffrage pour décider la construction du nouvel aéroport.

### **Dé légitimation des parlementaires et des partis politiques**

Dans un contexte où le Parlement est extrêmement affaibli et n'est plus qu'en droit et non en fait le lieu où se formule la volonté générale, favoriser la pratique de la démocratie directe risque de le discréditer plus encore. À quoi bon des députés si la loi peut être votée directement par le peuple et si, le reste du temps, elle est fabriquée par l'exécutif ? Au-delà même des parlementaires, la démocratie directe risque de discréditer l'ensemble de la classe politique. Son succès actuel dans l'opinion est d'ailleurs clairement lié au déclin de la confiance politique. Ce risque est d'autant plus grand que le soutien dont bénéficie aujourd'hui le référendum se déploie sur le fond du discrédit qui frappe outre les parlementaires, l'ensemble des élus (à l'exception des maires, semble-t-il).

## QUE NOUS APPRENNENT LES EXPÉRIENCES ÉTRANGÈRES ?

Le RIC a été expérimenté dans de nombreux États, parfois depuis le XIX<sup>e</sup> siècle, comme en Suisse ou depuis le début du XX<sup>e</sup> siècle dans plusieurs États fédérés des États-Unis. Ses effets ne sont pas univoques.

Comme le note Raul Magni-Berton : « C'est par ce dispositif que l'Oregon a obtenu le vote des femmes en 1912 et l'abolition de la peine de mort en 1914. Pendant les mêmes années, et avec le même dispositif, le Colorado votait la journée de travail de huit heures et l'Arizona abolissait le travail des enfants. En Europe, quelques décisions restent également connues : elles vont du refus suisse de donner des pouvoirs aux militaires en 1940 à la légalisation de l'avortement en Italie en 1978 ». Ce professeur de science politique ajoute toutefois que « Si ces décisions ont un caractère plutôt progressiste, les initiatives conservatrices ne manquent pas non plus. C'est le cas de la fameuse proposition 13 en Californie qui limitait la taxation sur la propriété à 1%. Trente ans plus tard, les Californiens se prononçaient contre le droit des couples homosexuels à se marier [...]. L'année suivante, en 2009, les Suisses votaient en faveur d'une initiative qui interdisait la construction de minarets »

<https://www-cairn-info.ezprox.y.univ-paris1.fr/revue-participations-2018-1-page-85.htm#no10>

Les exemples étrangers montrent que les partis politiques, les associations, les syndicats mais aussi parfois les lobbys économiques sont souvent très actifs dans les initiatives référendaires. Si cela montre qu'il faut encadrer cet instrument afin d'assurer la transparence et l'égalité, cela illustre également le fait que les organisations politiques et citoyennes sont un acteur majeur du RIC.

Les exemples étrangers illustrent par ailleurs la diversité des fonctions du RIC avec quatre grands types de fonctions possibles : législative (une proposition de loi), abrogative (abrogation partielle ou totale d'une norme), constitutionnelle (révision de la constitution) et révocatoire (mettre fin au mandat d'un élu). Ils montrent enfin que les effets négatifs du RIC évoqués plus haut peuvent être limités par plusieurs garde-fous :

- une exclusion des RIC visant à réformer la constitution ou remettre en cause les traités internationaux (la Suisse est l'une des rares démocratie où il est possible de proposer un texte modifiant la Constitution),
- la réservation du RIC à l'abrogation d'une loi (cas de l'Italie),
- la réservation du RIC pour mettre fin prématurément au mandat d'un élu. Ce RIC révocatoire, plus connu sous le nom de « recall », est utilisé au niveau local dans certains États des États-Unis et au Japon,
- un contrôle de la constitutionnalité du projet soumis à référendum,
- l'exclusion de certains sujets :

La Hongrie interdit notamment pour les questions suivantes : amendement de la Constitution, budget, impôts, obligations découlant de traités internationaux, questions militaires. L'Italie interdit pour les questions de fiscalité, de budget, d'amnistie, de remises de peine, et de ratification des traités internationaux. En Suisse la question doit porter sur un sujet unique (unité de matière) et ne doit pas enfreindre les droits humains.

- l'imposition d'un seuil minimal de participation au vote référendaire pour valider le projet,

En général, deux conditions sont requises pour que la question soit adoptée : une majorité de voix (sauf en Lituanie), et un taux de participation minimum (en pourcentage des inscrits). Si ces deux conditions ne sont pas réunies, le statu quo prévaut.

- En Hongrie majorité de oui + 50 % de participation
- En Italie majorité de oui + 50 % de participation
- Au Liechtenstein majorité de oui + 50 % de participation
- En Lituanie jusqu'en 2002 : 50 % de oui par rapport au nombre d'inscrits ; depuis 2002 : 33 % de oui par rapport au nombre d'inscrits

- 
- Aux Pays-Bas majorité de oui + 30 % de participation
  - En Suisse majorité de oui + majorité de cantons approuvant la question. Pas de quorum.
  - En Nouvelle-Zélande majorité. Pas de quorum

- la convocation d'une assemblée citoyenne tirée au sort chargée de produire un argumentaire équilibré pour le oui et pour le non et d'émettre un avis final sur le projet soumis au vote avant le vote (cas de l'Oregon).

L'état de l'Oregon (4 millions d'habitants) est probablement le plus avancé en termes de démocratie directe, depuis le début du XX<sup>e</sup> siècle. Son histoire montre les difficultés et les possibilités de ce qui est quelquefois appelé *Oregon system*. La qualité des propositions mises aux voix (et acceptées) et la fraude dans la collecte des signatures ont un moment érodé la confiance dans ce système<sup>1</sup>. Pour chercher à limiter ces dérives, la procédure dite *Citizen Initiative Review*<sup>2</sup> a été créée. Il s'agit d'une assemblée délibérative populaire de 25 personnes tirées au sort, ayant pour objet de produire l'information nécessaire aux citoyens avant leur vote. Elle a donc lieu après l'émergence et la rédaction d'une initiative populaire, et avant sa mise au vote. De telles assemblées existent dans plusieurs endroits. Dans le cas de l'Oregon, elle est maintenant partie intégrante du processus législatif et ses recommandations font partie du matériel de vote officiellement fourni aux électeurs<sup>3</sup>. Typiquement, elle produit pour un référendum d'initiative populaire une note d'une page comprenant la description, hiérarchisée, des principaux enjeux, les principaux arguments pour le « oui », les principaux arguments pour le « non », et le nombre de membres de l'assemblée ayant été convaincus par chaque côté.

---

(1) Voir Cody Hoesly, "Reforming Direct Democracy: Lessons from Oregon" *California Law Review* Vol. 93, No. 4 (Jul., 2005), pp. 1191-1248.

(3) Healthy Democracy est une non-profit organisation qui suit et promeut le développement de ces assemblées citoyennes. [Site web](#)

(2) Cette procédure est décrite par exemple [ici](#)