

Le référendum, démocratiquement correct ?

Face à des institutions trop verticales et rigides, des juristes plaident pour de nouvelles formes de consultation populaire qui permettraient de réduire la fracture entre le peuple et les élites et de mieux associer les citoyens aux décisions politiques

L'usage du référendum a joué « un rôle énorme dans la présidentialisation du régime »

MARIE-ANNE COHENDET
professeure de droit public à l'université Paris-I

JEAN-BAPTISTE DE MONTVALON

Démocratie. Du grec *demos* (« peuple ») et *kratos* (« pouvoir »); « *gouvernement du peuple, par le peuple et pour le peuple* », selon la formule employée en 1863 par Abraham Lincoln, et qui est reprise à l'article 2 de notre Constitution pour définir le « principe » de la République française. Quoi de plus « démo-cratique » en conséquence qu'un référendum, ce vote direct du corps électoral? Interroger le peuple, en court-circuitant ses représentants, n'est-il pas le meilleur moyen de lui donner – ou de lui rendre – le pouvoir? « *A priori, le référendum est l'instrument le plus démocratique qui soit* », énonce d'emblée Marie-Anne Cohendet, professeure de droit public à l'université Paris-I. Tout est dans cet « a priori ». Car cette procédure, remise au goût

du jour par les « gilets jaunes » dont l'une des principales revendications est le référendum d'initiative citoyenne (RIC), traîne un lourd passif, en particulier en France, où elle suscite de fortes réserves et où, souligne M^{me} Cohendet, elle a « *laissé des souvenirs exécrables* ».

Une consultation des citoyens sur les lois votées était prévue dans la Constitution de 1793, qui ne fut jamais appliquée. Les plébiscites bonapartistes eurent ensuite raison de la République. Plébiscite, du latin *plebs* (« la plèbe ») et *scitum* (« décret »). Soit une décision du peuple, là encore. En pure théorie, car, comme le rappelle M^{me} Cohendet, il s'agissait ainsi pour Napoléon I^{er}, puis Napoléon III, de « *s'approprier la souveraineté du peuple en se faisant donner tous les pouvoirs* ». Bonaparte l'utilise à plusieurs reprises: notamment en 1799 pour établir le Consulat; en 1802, pour instaurer le Consulat à vie; en 1804, pour l'installation de

l'Empire. Louis-Napoléon Bonaparte s'en servira notamment en décembre 1851, pour ratifier son coup d'Etat, puis en novembre 1852, pour faire rétablir l'Empire.

CÉSARISME

Le plébiscite est la procédure privilégiée du césarisme, cette pratique du pouvoir théorisée par Napoléon III, où le chef est censé incarner pleinement la volonté populaire, le peuple étant présumé unanime. Cette forme de référendum, la première employée en France, fut donc l'outil du césarisme, une « *pathologie particulièrement pernicieuse de la démocratie* », selon les mots de l'historien Pierre Rosanvallon. Il existe meilleure entrée en matière...

A la fin du XIX^e siècle, certains promoteurs du référendum emploient d'abord ce terme – qui fait son entrée dans le Larousse en 1890 – sans craindre de confusion avec l'idée césarienne

« Cet outil favorise les idées reçues »

Le mouvement des « gilets jaunes » ainsi que le grand débat qui l'accompagne ont fait resurgir des questions institutionnelles, parmi lesquelles le référendum. Professeur de droit constitutionnel à l'université Paris-I-Panthéon-Sorbonne, auteur de *Radicaliser la démocratie. Propositions pour une refondation* (Seuil, 2015), Dominique Rousseau livre son analyse sur ce sujet.

Le référendum est-il le meilleur outil de la démocratie directe ?

Non! Il y a sur ce sujet une sorte de réflexe conditionné, pavlovien: quand je pense démocratie directe, je pense référendum. Sur ce point, les « gilets jaunes » sont très conservateurs ou peu créatifs. Ils ressortent une idée reçue sans la discuter. Or elle est discutable théoriquement et pratiquement.

Puisque tout le monde se réfère à Athènes, il faut rappeler que ce qui caractérise ce moment, c'est l'agora, la délibération publique sur les affaires de la cité, c'est l'exercice public de la raison, de l'argumentation pour construire une décision. D'une certaine manière, les ronds-points sont cette agora où les « gilets jaunes » échangent leurs expériences de vie, les mutualisent, les argumentent et sortent de ces échanges des propositions normatives alternatives.

C'est la mobilisation de l'espace public qui est producteur de lois. Prenez la loi sur l'avortement: les femmes avortent en secret dans l'espace privé; puis certaines d'entre

elles le disent dans l'espace public et cela conduit les juges d'abord (procès de Bobigny en 1972) et les élus ensuite (loi Veil en 1975) à reconnaître le droit pour les femmes de disposer de leur corps.

Que reprochez-vous au référendum ?

Il n'incite pas à la délibération, il favorise les idées reçues, les idées que le système libéral a mis dans la tête des gens, et plus souvent encore les émotions. Il y a bien sûr des exceptions, mais quand on étudie les campagnes électorales pour des référendums, les « arguments » sont dans le registre des affects, des instincts, de la peur. Lors de la campagne référendaire sur la réforme de la Constitution italienne, en 2016, Beppe Grillo, le leader du Mouvement 5 étoiles, a ainsi déclaré: « *Faites confiance à vos tripes et ne faites plus confiance à votre cerveau car il vous fait commettre des erreurs* »... Après la victoire du non, qui a conduit au Brexit, l'ex-ministre des affaires étrangères britannique Boris Johnson a reconnu que certains des arguments qu'il avait employés étaient faux. La délibération favorise l'élévation de la conscience, le référendum conduit à son abaissement.

Mais ce sont les citoyens qui s'expriment...

Non, ce sont les « gens »! A ne pas confondre avec les citoyens. Hannah Arendt distingue l'homme comme individu dans l'espace

privé et l'homme comme citoyen dans l'espace public. On devient citoyen par l'école, par la participation à des associations, des syndicats, par la rencontre avec les autres. Or, aujourd'hui, notre forme de société ne cherche pas à ce que les « gens » deviennent « citoyens ».

La démocratie représentative n'a pas besoin de citoyens, mais d'électeurs. Le système libéral n'a pas davantage besoin de citoyens, il a besoin de travailleurs et de consommateurs. La forme de société que je propose, la démocratie continue, elle, a besoin de citoyens, c'est-à-dire d'hommes et de femmes qui, entre deux moments électoraux, continuent de surveiller les élus, de réclamer et d'intervenir dans la fabrication des lois et des politiques publiques.

Par exemple, j'ai proposé que soient reconnues dans la Constitution des assemblées primaires de citoyens organisées dans chaque circonscription, avec obligation pour les députés de soumettre tous les projets et propositions de loi à la délibération de ces assemblées avant qu'ils soient examinés par l'Assemblée nationale. Par exemple, encore, la reconnaissance constitutionnelle des conventions de citoyens, tirés au sort, pour délibérer sur tous les grands sujets devant faire l'objet d'une réforme.

Redoutez-vous les décisions du peuple ?

Pas du tout! Au contraire, j'ai une haute idée du peuple, cette universalité de citoyens ca-

pables, par l'exercice public de la délibération de réfléchir à partir et au-delà des idées toutes faites et des émotions premières. Ce n'est pas le peuple que je redoute, c'est l'idée de souveraineté, quel que soit son titulaire. Le roi, le tyran, le dictateur, ou le peuple, un souverain est toujours dangereux. Le principe de souveraineté implique, en effet, que celui qui décide le fait librement, « souverainement », sans avoir de compte à rendre, sinon il ne serait plus souverain. Ainsi d'ailleurs l'a compris le Conseil constitutionnel qui, dès 1962, s'est déclaré incompétent pour contrôler la constitutionnalité des lois adoptées par référendum, au motif qu'elles « *sont l'expression directe du souverain* ». En ce sens, le principe de souveraineté est incompatible avec la démocratie.

Quel principe voudriez-vous lui substituer ?

Le principe de coopération loyale entre les peuples, ou le principe de « l'en-commun », pour reprendre l'expression de la juriste Monique Chemillier-Gendreau. Car, aujourd'hui, toutes les questions deviennent globales – la lutte contre la corruption, contre la fraude fiscale, contre le réchauffement climatique, pour la liberté de la presse, l'indépendance des juges... Il convient donc de construire un espace constitutionnel transnational régulé par une cour constitutionnelle internationale. ♦

PROPOS RECUEILLIS PAR J.-B. DE M.



OLIVIER BALEZ

du plébiscite. Cette dernière va pourtant durablement marquer les esprits. D'autant qu'elle fut ressuscitée, à sa manière, par le général de Gaulle, après son retour au pouvoir en 1958. L'article 3 de la Constitution de la V^e République dispose que « la souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum ».

« De Gaulle en a fait un usage intensif pour accroître sa légitimité. Sans le référendum, il n'aurait pas pu modifier la Constitution [en 1962, pour instaurer l'élection du président de la République au suffrage universel]. Et c'était pour assujettir le Parlement », note M^{me} Cohendet, qui souligne que l'usage du référendum a joué « un rôle énorme dans la présidentialisation du régime ». « Moi ou le chaos », résumait alors l'opposition pour dénoncer cet usage plébiscitaire du référendum : derrière la question qui portait officiellement sur une politique publique, il s'agissait en pratique d'un vote de confiance – ou de défiance, comme ce fut le cas en 1969 – à l'égard du chef de l'exécutif.

Cette histoire très singulière par rapport à d'autres démocraties – au premier rang desquelles la Suisse, qui a pleinement intégré, de longue date, l'usage du référendum d'initiative populaire – a nourri en France une profonde méfiance envers une procédure jugée comme un instrument de manipulation au service du pouvoir. Dans un article de la revue *Le Débat* (janvier-février 2017) intitulé « Le référendum, un instrument défectueux », les universitaires Elie Cohen, Gérard Grunberg et Bernard Manin rassemblent les critiques qu'on peut lui faire.

« Le premier défaut de cette procédure est le caractère manichéen qui lui est consubstantiel », écrivent-ils, en soulignant qu'il est « particulièrement délicat » de transformer les questions « de plus en plus complexes » posées à nos démocraties en « choix binaires ». « Le référendum privilégie d'emblée la résolution des problèmes par affrontement », notent-ils, ajoutant que la « délibération collective » suscitée par un référendum est, à leurs yeux, « nécessairement moins approfondie que ne l'est une discussion d'Assemblée ». « Il y a là, insistent-ils, un défaut majeur, si l'on considère, comme il est raisonnable, que la qualité de la délibération conditionne la qualité de la décision qui en résulte ».

« PROCÉDURE DANGEREUSE »

Deuxième défaut, « le caractère irréversible, ou difficilement réversible » du choix effectué, qui « interdit la correction des erreurs », alors que la procédure parlementaire « tente de remédier à ce problème par le dispositif de la seconde lecture ». Poursuivant leur énumération, M^m. Cohen, Grunberg et Manin évoquent « les difficultés à formuler clairement et honnêtement la question soumise aux électeurs », ainsi que le fait que l'électeur réponde « rarement à la question posée, soit parce qu'il ne la

comprend pas, soit parce qu'il la réinterprète dans le sens de ses propres préoccupations, soit enfin parce qu'il utilise son vote pour exprimer un sentiment général (...) sans se prononcer sur la question précise posée ». « Pour toutes ces raisons, concluent ces chercheurs, le référendum est une procédure dangereuse. Les grandes démocraties seraient mal avisées d'en faire un instrument ordinaire de gouvernement. »

Le référendum du 29 mai 2005 sur la ratification du traité constitutionnel européen n'a pas arrangé l'image de la procédure – ou plutôt de l'usage qui en est fait par le pouvoir –, malgré le très large débat qu'il avait suscité pendant la campagne. Le non l'a emporté... mais il fut contourné par l'exécutif moins de trois ans après le scrutin, lorsque Nicolas Sarkozy fit ratifier par le Parlement le traité de Lisbonne, qui reprenait l'essentiel des dispositions du texte qu'avaient rejeté les Français. Le président (Jacques Chirac) était resté en fonction en dépit de la victoire du non ; c'est le peuple, dut-on comprendre, qui avait eu « tort ».

Parmi bien d'autres facteurs, cet épisode a illustré – et très probablement accentué – la coupure si souvent évoquée entre les citoyens et leurs élus, que les « gilets jaunes » ont fait spectaculairement ressurgir. Notre démocratie représentative, censée garantir les vertus d'une saine délibération, n'est pas sans faille, loin s'en faut. « Le Parlement représente mal les Français sociologiquement, et – en raison du mode de scrutin – très mal politiquement », note Bastien François, professeur de science politique à l'université Paris-I-Panthéon-Sorbonne. Les records d'abstention, la montée des extrêmes ont accentué la pression sur des institutions que chacun pressent comme beaucoup trop « verticales » et rigides.

Du coup, les réflexions se multiplient pour mieux associer les citoyens aux décisions politiques. Tout en expliquant son hostilité au référendum, Dominique Rousseau, professeur de droit constitutionnel à l'université Paris-I-Panthéon-Sorbonne, plaide, dans l'entretien qu'il nous a accordé, en faveur d'une « démocratie continue » qui permette aux citoyens, entre les élections, de « surveiller les élus, de réclamer et d'intervenir dans la fabrication des lois et des politiques publiques ». « Une des façons de sauver la démocratie représentative est de mettre des espaces de porosité entre le pouvoir exécutif et la société », indique Bastien François, qui évoque « une poussée très forte pour que les citoyens soient entendus ». Le référendum ? « Ce n'est pas un outil très intéressant, sauf si on l'améliore », indique-t-il, tout en soulignant qu'il voit « mal comment on pourrait y échapper ». « On est dans une Cocotte-Minute. Si on ne met pas une soupage, ça va exploser », prévient à son tour M^{me} Cohendet, qui se dit « inquiète ».

Le temps presse. « La réticence viscérale des élites politiques à introduire une initiative po-

lulaire crédible, qui tranche avec sa reconnaissance apaisée dans d'autres démocraties, prive sans doute la démocratie institutionnelle française de possibilités d'interactions entre représentants et représentés », écrivent Laurence Morel et Marion Paoletti, maîtresses de conférences en sciences politiques, dans leur introduction au numéro 20, paru en juillet 2018, de la revue *Participations* intitulé « Le référendum : au nom de la démocratie ? »

Si elle veut employer cet outil pour réduire la fracture entre le peuple et les élites, la France devra combler un double décalage : dans le temps, le passé du référendum s'apparentant pour l'essentiel à un passif ; et dans l'espace, puisque d'autres pays ont su bien mieux se familiariser avec la procédure. Si notre monarchie républicaine a utilisé ces consultations de manière descendante pour affermir son pouvoir, elle a tout fait pour limiter l'initiative populaire. Au point de quasiment l'empêcher. « Alors que la décentralisation devait être menée au nom de la participation, elle a été très centrée sur les élus, et les citoyens ont été complètement oubliés », souligne Marion Paoletti, qui estime que notre « culture politique présidentielle » est également présente au niveau local, où « les maires restent les patrons ».

« RÉSISTANCE FRANÇAISE »

Les électeurs peuvent théoriquement demander – mais non obtenir –, sous certaines conditions, l'inscription à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante de leur collectivité d'une question relevant de sa compétence. Mais Laurence Morel et Marion Paoletti relèvent « la particulière résistance française à l'égard des référendums locaux ». « La réticence pour le niveau national est la même », notent-elles. En guise d'« initiative populaire », la réforme constitutionnelle de 2008 a instauré en fait – sous des conditions drastiques – une initiative parlementaire, le peuple n'étant appelé qu'à la relayer.

Des propositions de référendums « améliorés » sont avancées. Elles visent à redonner de la vigueur à la procédure tout en corrigeant ses écueils. Le collectif Mieux voter a ainsi suggéré d'instaurer un « référendum ». « Plus question de logique binaire et réductrice : il s'agirait d'évaluer un ensemble d'options alternatives soumises au référendum, à l'aide des fameuses mentions prévues par le jugement majoritaire (« excellent », « bien », « passable », « insuffisant », « à rejeter »), expliquent les auteurs, qui estiment que « la délibération en amont du référendum en serait profondément transformée et moins sujette aux phénomènes de polarisation excessive de l'opinion et de manipulation ».

Dans le même ordre d'idées, un article de Pierre-Etienne Vandamme, chercheur à l'Université catholique de Louvain (Belgique), met en avant une autre pratique : le « vote justifié », qui soumet aux électeurs « un bulletin sur lequel

sont proposées plusieurs justifications publiques possibles pour le choix qui est à effectuer ». Cette procédure, explique l'auteur en substance dans sa contribution à la revue *Participations*, permettrait de « stimuler la délibération publique », en amont et en aval du vote.

Constatant lui aussi que « la participation directe des citoyens à l'exercice du pouvoir législatif » doit être désormais considérée comme « une soupape démocratique dans le cadre d'un « présidentialisme absolu » », le think tank Terra Nova s'est également efforcé de « poser les conditions qui permettraient de tirer les bénéfices du RIC tout en maîtrisant autant que possible les risques qu'il comporte ». Dans une étude rendue publique mardi 19 février, Terra Nova propose notamment de « combiner aussi étroitement que possible démocratie directe et démocratie participative ». Par la

Des propositions de référendums « améliorés » sont avancées. Elles visent à redonner de la vigueur à la procédure tout en corrigeant ses écueils

constitution d'une assemblée de citoyens tirés au sort qui, avant le vote, délibéreraient publiquement sur l'impact et les conséquences du scrutin, le RIC, qui serait assorti d'autres garanties, deviendrait un « référendum d'initiative citoyenne délibératif », titre de l'étude. « Les référendums ont toujours été décriés ou révévés. Il est difficile de trouver un procédé suscitant plus de passion dans le débat constitutionnel et politique », note Laurence Morel, qui conclut en ces termes : « A bien des égards, le défi est aujourd'hui le suivant : reprendre le référendum aux populistes, en montrant qu'il est possible d'en faire un usage sinon parfaitement démocratique, du moins « démocratiquement correct » ».

C'est l'exécutif qui en décidera. Le 7 février, lors d'un débat avec des jeunes en Saône-et-Loire, Emmanuel Macron a entrouvert la porte, fort prudemment. « Sur certains sujets, à certains moments, que les citoyens puissent s'exprimer plus directement, c'est un besoin de notre société. Mais il faut qu'on trouve le bon mécanisme », a déclaré le chef de l'Etat. Avant d'ajouter : « Je ne crois pas que le référendum règle tout. Je ne crois pas au référendum tous les matins sur tous les sujets. » « Il faut réussir à avoir une démocratie plus délibérative. Sur beaucoup de sujets la réponse n'est pas oui ou non. Elle va être de construire un chemin ensemble », a indiqué M. Macron. ♦