



HAL
open science

Du droit de pétition à l'initiative populaire en France : un glissement progressif mais limité

Marthe Fatin-Rouge Stefanini

► **To cite this version:**

Marthe Fatin-Rouge Stefanini. Du droit de pétition à l'initiative populaire en France : un glissement progressif mais limité. Constitutions, peuples et territoires, Mélanges en l'honneur d'André Roux, Dalloz, pp.181-191., 2022. halshs-03890736

HAL Id: halshs-03890736

<https://shs.hal.science/halshs-03890736>

Submitted on 8 Dec 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Du droit de pétition à l'initiative populaire en France : un glissement progressif mais limité

par Marthe Fatin-Rouge Stefanini

*Directrice de recherches au CNRS, Aix Marseille Université, Université de Toulon,
Université de Pau & des Pays de l'Adour, CNRS, DICE, ILF*

Références : M. Fatin-Rouge Stefanini, « Du droit de pétition à l'initiative populaire en France : un glissement progressif mais limité », in *Varia, Constitutions, peuples et territoires, Mélanges en l'honneur d'André Roux*, Dalloz, 2022, pp. 181-191.

Tout d'abord, permettons-nous quelques mots pour le récipiendaire de ces *Mélanges* que j'ai eu l'honneur d'avoir comme professeur lorsque j'étais en DEA et qui m'a accordé le privilège pendant plusieurs années de partager son cours de droit constitutionnel approfondi en master II. Parmi ses nombreuses qualités, la gentillesse, l'humilité et la simplicité sont celles que j'ai le plus appréciées.

La question abordée dans cet article, sous l'angle du droit comparé, aurait pu être l'une des thématiques abordées dans ce cours. En effet, en France, le droit d'initiative populaire n'existe pas que ce soit au niveau national ou local. La doctrine française s'y est peu intéressée si ce n'est depuis la revendication d'un RIC, référendum d'initiative citoyenne, par les Gilets jaunes mais qui n'est qu'une modalité d'initiative populaire parmi d'autres. Pourtant des formes embryonnaires d'initiatives populaires existent en France au niveau local depuis la réforme de la décentralisation et au niveau national devant les deux assemblées depuis 2020. Toutefois, elles ne sont pas qualifiées d'initiatives populaires mais de pétition d'une part et surtout elles peuvent s'apparenter à une forme d'initiative populaire que nous avons pu qualifier de « faible¹ ». Cette « faiblesse » est appréciée au regard du degré de contrainte que ce type d'initiative est susceptible de faire peser sur l'autorité à qui elle est adressée. Ainsi tel Monsieur Jourdain faisant de la prose sans le savoir, la France connaîtrait des formes d'initiatives populaires sans le savoir. Afin de démontrer cet état de fait, il est nécessaire de cerner la notion d'initiative populaire (I) afin d'apprécier ce qui existe déjà dans nos institutions (II) et d'envisager les améliorations possibles du système existant pour donner plus de place aux citoyens sans remettre en cause le système représentatif (III).

¹ H. Dumont et M. Fatin-Rouge Stefanini, « L'initiative citoyenne européenne à la lumière du droit constitutionnel comparé », in E. Dubout, F. Martucci et F. Picod (dir.), *L'initiative citoyenne européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2019, p. 43-86.

I - Qu'est-ce qu'une initiative populaire ?

Dans un sens générique, une initiative populaire est une prérogative accordée à un collectif de citoyens de faire une proposition adressée à une autorité publique. Cette proposition peut être adressée en termes généraux, réclamant par exemple la suppression de la télésurveillance, ou sous forme de proposition rédigée présentée par articles destinés à s'insérer dans l'ordonnancement juridique. L'initiative populaire et l'initiative citoyenne désignent les mêmes mécanismes. En France, l'abrégié RIC pour « référendum d'initiative citoyenne » permet de distinguer ce mécanisme du RIP pour « référendum d'initiative partagée » qui en réalité porte mal son nom puisqu'il s'agit d'un référendum facultatif d'initiative parlementaire que l'on pourrait qualifier également de « référendum d'initiative minoritaire » mais dont l'originalité consiste à prévoir que la proposition parlementaire peut être soutenue par un collectif de citoyen dont le nombre, pour que le soutien soit validé, ne peut être inférieur à 10 % du corps électoral.

Dans de nombreuses constitutions dans lesquelles elle est prévue, l'initiative populaire est expressément consacrée comme un droit pour les citoyens² parfois lié au droit pour ces derniers de participer aux affaires publiques³.

L'initiative populaire peut être propositive ou abrogative comme cela est le cas en Italie, qui connaît d'ailleurs deux modalités distinctes d'initiative populaire à l'échelle nationale : l'initiative populaire législative de l'article 71 de la Constitution qui permet à 50 000 électeurs de proposer une loi et qui est la moins connue, et l'initiative populaire abrogative de l'article 75 de la Constitution qui permet à 500 000 citoyens de demander l'abrogation de dispositions législatives par référendum⁴. Dans le cadre de cette contribution, ce sont surtout les initiatives populaires propositives qui nous intéressent qu'elles soient ou non soumises à référendum. En effet, dans de nombreux États, le droit d'initiative populaire est souvent déconnecté d'une procédure référendaire. Même si un référendum peut intervenir le recours à ce mécanisme consistant à accorder le dernier mot à l'ensemble du corps électoral de la collectivité concernée est loin d'être systématique. En effet, et c'est là l'un des premiers enseignements de recherches que nous avons menées, les initiatives populaires existant dans de nombreux États dans le monde sont avant tout des initiatives d'agenda, parfois qualifiées également

² Par ex. art. 81 de la Constitution albanaise, art. 39 de la Constitution argentine, art. 109 de la Constitution arménienne, art. 41 de la Constitution autrichienne, art. 99 de la Constitution belge...

³ Art. 23-1 de la Constitution espagnole et Auto del Tribunal Constitucional 428/1989 du 21 juill. 1989.

⁴ Ces dispositions sont à distinguer également du référendum de l'article 138 de la Constitution qui peut être demandé par initiative populaire dans les 3 mois suivant la publication d'une loi constitutionnelle.

d'initiatives populaires indirectes⁵. Elles permettent pour la plupart de présenter une proposition législative ou/et parfois constitutionnelle au Parlement qui décide des suites à donner à la proposition faite, après examen de sa recevabilité. Ces initiatives populaires indirectes sont, selon nous, à distinguer des initiatives populaires directes qui pour leur part ont vocation à s'adresser directement au peuple qui les approuvera ou les rejettera par référendum. Cette modalité est sans doute celle imaginée par les partisans du fameux RIC. L'initiative populaire dans ce cas vient concurrencer la fonction législative du Parlement car l'entière du processus législatif échappe à ce dernier si la proposition d'initiative populaire est adoptée par référendum. Cela n'empêche pas, dans le cas de la Suisse au niveau fédéral, de permettre au Parlement (en l'occurrence l'Assemblée fédérale) de proposer un contre-projet qui sera placé au scrutin en même temps que la proposition d'initiative populaire : les citoyens et les cantons devant exprimer leur préférence entre les deux propositions dans le cadre d'une question subsidiaire⁶.

Chaque ordre juridique prévoit ses propres modalités d'initiative populaire. Celles-ci peuvent être particulièrement souples et peu contraignantes pour le Parlement. De ce point de vue, l'initiative citoyenne européenne est l'une des modalités les plus faiblement contraignantes pour plusieurs raisons. Tout d'abord, la proposition n'a pas à être rédigée sous forme d'articles. Ensuite, la Commission européenne procède à un filtrage des propositions de deux points de vue : d'une part, elle vérifie la recevabilité de la demande et procède à son enregistrement, d'autre part, elle décide discrétionnairement des suites à donner à la demande en indiquant, si la proposition est recevable, quelles actions elle compte entreprendre pour faire suite à cette demande. Bien évidemment, l'initiative peut être tout simplement rejetée. Jusqu'à présent 6 ICE ont donné lieu à une réponse de la Commission se traduisant souvent par des mesures législatives⁷. Enfin, son caractère faiblement contraignant tient à ce qu'aucune procédure de référendum n'est prévue en cas de rejet ou de modification de la proposition. De l'autre côté de notre échelle de contrainte, peut être placée l'initiative populaire fédérale en termes généraux en suisse qui cumule très peu de contraintes pour les citoyens mais de fortes contraintes pour le Parlement : tout d'abord, cette initiative est prévue en matière de révision constitutionnelle. De ce fait, les seules limites possibles sont des conditions formelles

⁵ M. Fatin-Rouge Stefanini, « Les initiatives populaires indirectes », in R. Magni-Berton et L. Morel, *Démocratie directe*, Bruylant-Larcier 2022, pp. 149-159.

⁶ Art. 139 b de la Constitution fédérale et art. 75 a et 76 de la loi fédérale sur les droits politiques du 17 déc. 1976.

⁷ [https://europa.eu/citizens-initiative/eci-lifecycle-statistics_fr]

(unité de forme et de matière), et une condition matérielle (le respect des règles impératives du droit international). Ensuite, si le peuple approuve l'initiative, le Parlement devra rédiger le texte qui sera soumis au scrutin populaire pour validation. Peuvent être également considérées comme très contraignantes pour le Parlement, les initiatives populaires en matière législative au Liechtenstein⁸, en Lettonie⁹ (également en matière constitutionnelle) et en Arménie¹⁰, par exemple, dans lesquels le recours au référendum sera obligatoire si l'initiative est rejetée ou modifiée par le Parlement pour le premier cas, en cas de rejet et à condition d'obtention de signatures supplémentaires pour le cas de l'Arménie¹¹. Entre ces deux extrêmes (initiatives formulées en termes généraux et adressées uniquement à une autorité qui décidera s'il y a lieu de saisir le Parlement du texte et initiative qui sera soumise obligatoirement au référendum que le Parlement l'approuve (Suisse) ou ne l'approuve pas (Lettonie, Liechtenstein)), toute une gamme de modalités procédurales existe avec des degrés de contraintes divers sur le Parlement. Ainsi, en Autriche et en Finlande, les propositions d'initiative populaire législative ne se voient pas imposer un formalisme obligatoire dans leur rédaction et si la proposition est acceptée par le Parlement, celui-ci se charge d'assurer la rédaction définitive. La plus répandue semble être cependant l'initiative populaire rédigée sous forme d'articles que le Parlement est libre de rejeter ou de modifier¹² et pour laquelle il n'est pas prévu de recours au référendum¹³. Au Portugal, ces initiatives ne peuvent être qu'acceptées en l'état ou rejetées en bloc¹⁴. Au Kenya, un référendum n'est organisé que si l'une des deux chambres n'adopte pas le texte¹⁵.

Plusieurs constitutions prévoient à la fois la procédure d'initiative populaire simple adressée au Parlement avec ou sans référendum et le référendum d'initiative populaire dont le but est avant tout de convoquer un référendum et non de saisir le

⁸ Art. 64 C.

⁹ Art. 78 C.

¹⁰ Article 109 et 204 de la Constitution.

¹¹ Art. 109 et 204 de la C.

¹² Article 71 de la Constitution italienne. Ce qui est également le cas, notamment, au Brésil (art. 61) au Burkina Faso (art. 98), en Colombie (art. 155), au Mexique (art. 35 VII et 71 IV) ou encore en Pologne (art. 118).

¹³ Nous ne prenons pas ici en considération les cas où les autorités disposant de la faculté de convoquer un référendum décident de reprendre dans un projet de loi la proposition d'initiative populaire et de la soumettre au référendum (hypothèse d'un référendum facultatif « d'en haut » et non « d'en bas », sur cette distinction v. F. Hamon, *Le référendum. Étude comparative*, 2^e éd., LGDJ, 2012, p. 17).

¹⁴ La procédure est prévue à l'article 167 C. et précisée par la loi n° 17/2003 du 4 juin 2003.

¹⁵ Toutefois, la proposition peut être rejetée dès le début de la procédure par les assemblées de Comtés (art. 257 de la Constitution).

Parlement d'un texte. Il est aisé de faire une confusion entre ces procédures si l'on ne se penche pas précisément sur leurs modalités d'exercice. Ainsi, au Portugal, le référendum d'initiative populaire est prévu par les articles 115 et 167 de la Constitution et diffère de l'initiative populaire simple prévue par l'article 167. Dans le premier cas, il s'agit pour les citoyens de demander l'organisation d'un référendum, dans le second cas, il s'agit de proposer une loi au Parlement sous forme d'articles. Dans le premier cas, la recevabilité est appréciée par le Tribunal constitutionnel¹⁶. Dans le second cas, la recevabilité est directement appréciée par l'Assemblée de la République qui adopte ou rejette le texte proposé. La commission parlementaire spécialisée qui a été saisie peut également présenter un texte alternatif au vote de l'assemblée¹⁷.

Les procédures d'initiative populaire sont donc nombreuses et très variées. Elles n'ont pas toutes les mêmes objectifs et surtout, toutes les initiatives populaires n'ont pas vocation à déclencher l'organisation d'un référendum, même en cas de rejet de l'initiative par le Parlement ou par toute autre autorité chargée de l'examiner.

Cette variété rapidement brossée, la question qui se pose est de savoir si, en France, il existe des procédures se rapprochant plus ou moins d'une procédure d'initiative populaire « simple » c'est-à-dire une procédure destinée à proposer au Parlement l'adoption d'un texte entièrement rédigé ou d'une proposition formulée en termes généraux. Même si elles ne sont pas qualifiées comme telles, des modalités très souples d'initiative populaire peuvent être identifiées.

II - Les dispositifs d'initiative populaire émergents en France

Sur le plan national, l'initiative de la loi appartient concurremment au gouvernement et aux membres du Parlement, pour les lois ordinaires ou organiques (article 39), et au président de la République sur proposition du premier ministre et aux membres du Parlement pour les lois constitutionnelles (article 89). L'initiative populaire n'est donc pas prévue par ces dispositions.

Elle n'est pas non plus envisagée par l'article 11 qui prévoit une modalité dérogatoire d'adoption de textes, en principe législatif, par le recours au référendum dans un cadre défini par l'article 11 alinéa premier. Là encore, l'initiative de la soumission du texte au référendum appartient au gouvernement et aux membres du

¹⁶ Art. 223 f) C.

¹⁷ G. Penha Gonçalves, « Os direitos de petição legislativa e de iniciativa legislativa de cidadãos como instrumentos de democratização da democracia », *Análise Social* 2019, 232 (3), p. 551.

Parlement mais la décision de convoquer les citoyens pour se prononcer par référendum appartient au président de la République. Le but de cette procédure est donc bien l'organisation d'un référendum et non l'adoption d'un texte par le Parlement.

La finalité de la procédure prévue par l'article 11 alinéas 3, 4 et 5 est différente puisque, malgré ce que semble indiquer le texte, elle n'a pas comme vocation première l'organisation d'un référendum mais elle vise à proposer au Parlement l'adoption d'une loi.

L'alinéa 3 et l'alinéa 5 nous renvoient en effet à deux finalités différentes. L'alinéa 3 prévoit que la finalité de la procédure est le recours au référendum tandis que l'alinéa 5 place comme condition préalable à la décision de recourir au référendum l'examen du texte par les deux assemblées. La finalité véritable de cette disposition est donc de contraindre le Parlement à se prononcer sur la proposition présentée par la minorité parlementaire (1/5^e des membres du Parlement) soutenue par 1/10^e des membres du corps électoral, quitte à ce qu'il la rejette ou qu'il ne l'examine pas et, dans ce dernier cas seulement, un référendum devra être organisé. Nous sommes donc bien dans l'hypothèse d'une initiative minoritaire indirecte non populaire. Une telle procédure aurait tout aussi bien pu se trouver, formulée différemment, à l'article 39 de la Constitution qui aurait disposé qu'une minorité parlementaire peut proposer une loi qui, si elle est soutenue par une minorité de citoyens, peut être inscrite à l'ordre du jour du Parlement. Si le Parlement ne l'examine pas dans un délai déterminé, elle pourra être soumise au référendum sur décision du président de la République. Il serait logique en effet que ce soit la finalité première d'une procédure qui soit mise en avant et non le mécanisme qui, à titre exceptionnel, pourrait être utilisé.

La procédure de l'article 11 alinéa 3 est ainsi originale à bien des égards par son caractère hybride dans son initiative et dans ses finalités, cette originalité ne faisant que dissimuler à peine le malaise des parlementaires vis-à-vis des procédures référendaires en général et, précisément, la volonté de ne surtout pas introduire de référendum d'initiative populaire ou d'initiative populaire directe qui concurrencerait le Parlement et échapperait au gouvernement et à sa majorité parlementaire.

Au niveau local, le droit d'initiative populaire n'est pas consacré. Toutefois, des formes d'initiatives collectives existent à l'échelle de toutes les collectivités

territoriales¹⁸ que l'on pourrait requalifier d'initiative populaire locale dans une version faible. Le « droit de pétition » est consacré par l'article 72-1 de la Constitution mais la législation annoncée par cette même disposition n'a jamais été adoptée. En revanche, il est prévu qu'une minorité de citoyens peut demander à l'assemblée délibérante de la collectivité de se « prononcer dans un sens déterminé » (qui pourrait se traduire par un arrêté municipal, par exemple, dans le cas d'une commune)¹⁹ ou d'organiser une consultation sur un sujet. Dans les deux cas l'assemblée délibérante est libre d'accepter ou de rejeter la demande. Concernant les collectivités d'outre-mer, l'assemblée délibérante peut être saisie par voie de pétition individuelle ou collective de « toute question relevant de la compétence de la collectivité » qui doit être soutenue par 5 % des électeurs de la collectivité²⁰. Aucun formalisme n'est prévu concernant l'exercice de ces pétitions collectives, ce qui ne permet pas de les qualifier d'initiative populaire au sens strict.

Le choix du terme de pétition pour les collectivités d'outre-mer, et l'absence de terminologie spécifique pour les autres collectivités (CGCT, art. 1112-6) n'est pas propre à la France²¹. En revanche, il entretient une confusion avec la pétition classique, d'une part, dont le formalisme est généralement minimal et qui peut en principe être exercé y compris par des étrangers et des mineurs et, d'autre part, avec la pétition devant les tribunaux, connue en France comme une action en justice, que l'on retrouve dans certaines constitutions²².

Or, dans plusieurs ordres juridiques, la pétition et l'initiative populaire sont clairement distinguées comme par exemple en Italie, au Portugal, en Suisse et à

¹⁸ CGCT, art. L. 1112-16 et, pour la Polynésie française, art. L. 1821-1. V. aussi CGCT, art. L. 5211-49 qui prévoit la possibilité pour une minorité de citoyens des communes membres d'un EPIC de demander l'organisation d'une consultation. V. égal. CGCT, art. LO 6232-1 et LO 6233-1 ; CGCT, art. LO 6332-1 et LO 6333-1 ; CGCT, art. LO 6442-1 et LO 6443-1 et l'article L. 125-2 du Code des communes de la Nouvelle-Calédonie.

¹⁹ Ce II de l'article 1112-16 CGCT a été introduit par la loi n° 2022-217 du 21 févr. 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale.

²⁰ Pour art. LO 6231-1 (Saint-Barthélemy), LO 6331-1 CGCT (Saint-Martin) et LO 6441-1 (Saint-Pierre-et-Miquelon).

²¹ Ce terme est également employé, pour désigner des formes d'initiatives populaires au Burkina-Faso par ex. (art. 98 C.) ou dans certains États des États-Unis (ex. : article XI de la Constitution de l'Alaska et Alaska Statutes, AS 15.45.010 s. ; Section 9 de la Constitution du Michigan ; Nevada Revised Statutes, chap. 295, Section 009).

²² Notamment la Constitution algérienne.

l'échelle de l'Union européenne²³. Si effectivement aucun formalisme n'est exigé concernant les pétitions collectives locales, celles-ci sont tout de même réservées aux membres du corps électoral et s'adressent à l'assemblée délibérante qui décide d'abord de son inscription ou non à l'ordre du jour et si une action peut être entreprise pour y faire suite. Cela n'est pas très différent de l'initiative populaire finlandaise, par exemple ou de l'ICE européenne. Dans tous les cas, il s'agit de recueillir suffisamment de signatures au soutien d'une proposition, quels qu'en soient la forme et le degré de précision et si le nombre de signatures requis est atteint, l'autorité à laquelle elle s'adresse en est saisie, après vérification de la validité des signatures. En revanche, à la différence d'une initiative populaire, il n'est pas prévu de comité promoteur, ni de délai de recueil des signatures, ni le respect d'une exigence d'unité d'objet, ni même de droit de retrait ou d'audition des promoteurs devant l'assemblée concernée.

La confusion est d'autant plus critiquable que les formes de pétition se sont développées ces dernières années à l'échelle nationale notamment par le biais de plateformes de pétitions en ligne et du droit de pétition collectif permettant de saisir le CESE qui ne peut pas, cependant, se prononcer sur un projet de loi. Mieux encore, à la suite du mouvement des Gilets jaunes et du Grand débat national, l'Assemblée nationale et le Sénat ont adapté leurs règlements de procédure afin de prévoir une nouvelle forme de pétition qui, tout en étant plus en phase avec l'évolution des technologies, permet de faciliter la participation citoyenne et de donner plus de visibilité à des revendications collectives adressées à la représentation nationale. En effet, chacune des chambres a ouvert la possibilité aux citoyens de déposer des pétitions en ligne qui, si elles recueillent un certain nombre de signatures (500 000 pour l'Assemblée nationale²⁴, 100 000 pour le Sénat²⁵) sont examinées, voire débattues dans l'hémicycle à certaines conditions²⁶. Le site e-pétition du Sénat, en particulier, prévoit expressément qu'une pétition peut s'apparenter à un texte législatif et comporter « un dispositif présentant clairement, sous forme d'un ou plusieurs articles, les différentes propositions de modifications du droit en vigueur ». Des exigences similaires à celles que l'on trouve pour des initiatives populaires sont

²³ Sur ce sujet, nous renvoyons à notre contribution : M. Fatin-Rouge Stefanini et H. Dumont, « L'initiative citoyenne européenne à la lumière du droit constitutionnel comparé », in E. Dubout, F. Martucci et F. Picod (dir.), *L'initiative citoyenne européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2019, p. 43-86.

²⁴ [https://petitions.assemblee-nationale.fr/pages/parcours_petition]

²⁵ [<https://petitions.senat.fr>]

²⁶ Il en va de même au niveau local, v. G. Merland, « La pétition locale, un instrument démocratique à renforcer », in *Constitution, justice, démocratie. Mélanges en l'honneur du professeur D. Rousseau*, LGDJ, 2020, p. 470 s.

requisites telle la présence d'un titre ou encore d'un exposé des motifs. Si les 100 000 signatures sont recueillies dans un délai de 6 mois, la Conférence des présidents doit en tenir compte, et la transmettre à une commission pour examen. L'auteur de la pétition peut être auditionné. Les sénateurs peuvent décider de reprendre cette pétition sous la forme d'une véritable proposition de loi. Comme toute proposition, elle pourra être modifiée sur le fond et donc donner lieu à un texte très différent de celui initialement proposé. En cas de rejet de la pétition, les règlements de chacune des chambres précisent qu'aucun recours n'est possible. Ce droit de pétition collectif ressemble donc fortement à certaines procédures particulièrement souples d'IPI, faibles en termes de contrainte sur le Parlement. À la différence des autres procédures évoquées, elles ne sont pas prévues par la Constitution ou par la loi mais sont le pur produit des chambres dans le cadre de leur règlement, et peuvent être librement supprimées par ces dernières²⁷. Par ces modifications règlementaires, la France semble s'avancer à pas feutrés vers un véritable mécanisme d'initiative populaire, les représentants souhaitant éviter sans doute d'être accusés d'avoir complètement ignoré la demande citoyenne d'une implication plus forte dans le contrôle des institutions. Cette évolution, qui n'a pas véritablement attiré l'attention des médias et même de la doctrine, n'est pas pour autant une révolution. Les assemblées gardent la pleine maîtrise de l'ensemble du processus. On peut toutefois noter que dans tous les ordres juridiques dans lesquels des procédures d'initiatives populaires ont été introduites, des réformes sont intervenues pour assurer une meilleure prise en compte des initiatives populaires, et précisément pour favoriser une plus grande transparence dans le processus d'examen de ces initiatives par les autorités auxquelles elles sont adressées. L'évolution que l'on constate en France actuellement est donc timide mais une prochaine réforme institutionnelle pourrait aller plus loin et introduire véritablement un droit d'initiative populaire au niveau local comme national.

III - Quelles évolutions possibles ?

Les débats de la campagne électorale pour la présidence de la République en 2022 ont largement abordé la question de la participation citoyenne et évoqué particulièrement le RIC, déjà présent lors de la campagne précédente. Le RIC CARL proposé par les Gilets jaunes (**constitutionnel, législatif, abrogatif et révocatoire**)

²⁷ Le règlement de l'Assemblée nationale a été modifié en 2019 et celui du Sénat en 2021 pour prévoir la procédure de pétition en ligne mais l'article 4 de la loi organique sur les assemblées parlementaires n'a pas eu besoin d'être modifié (décision Cons. const. n° 2021-820 DC, § 14).

serait sans doute une révolution pour notre régime représentatif en ce que la combinaison de ces procédures serait susceptible d'augmenter considérablement la pression exercée sur les représentants et de faire évoluer leurs choix pour tenir compte, bien plus qu'à l'heure actuelle, de l'opinion publique. Ils seraient, comme en Suisse et en Californie par exemple, conduits à anticiper les réactions populaires dans les choix effectués pour éviter un veto populaire ou pour tenir compte d'une revendication forte au sein de la population. Nos représentants actuels ne sont pas habitués à cette forme de contrôle permanent y compris sur leurs prises de position sur certains sujets susceptibles de générer une procédure de révocation à la demande d'une minorité de citoyens. Dans sa version extrême, supposant à la fois l'initiative populaire directe en matière législative et constitutionnelle, le référendum veto opposable aux lois venant d'être adoptées et la révocation sur demande populaire, ~~ee type d'initiative~~ transformerait notre démocratie représentative en démocratie semi-directe. Cela ne signifie pas que le principe de la représentation nationale serait remis en cause car, même dans les démocraties les plus proactives en matière de participation citoyenne, l'utilisation de tels procédés demeure marginale et leur influence est limitée car il est rare que ces mécanismes parviennent à leurs fins. Dans la très grande majorité des cas, en effet, soit le nombre de signatures requis n'est pas atteint, soit les résultats du scrutin sont négatifs²⁸.

Sans adopter des mécanismes aussi radicaux que le RIC CARL, plusieurs réformes nous semblent cependant possibles voire nécessaires face à la demande citoyenne d'une plus grande participation.

Tout d'abord, l'initiative populaire pourrait être introduite à l'échelle locale sur les questions relevant de la compétence de la collectivité et à l'échelle nationale pour les lois ordinaires avec une obligation pour l'assemblée délibérante locale ou les assemblées parlementaires nationales de s'en saisir lorsque 5 % des citoyens soutiennent la proposition. Les règles relatives à l'identification d'un comité promoteur de l'initiative, d'unité d'objet, de respect de la hiérarchie des normes qui suppose un contrôle de légalité et de constitutionnalité préventifs, de retrait possible, de clarté quant aux effets de la proposition, etc., que l'on retrouve généralement dans les législations encadrant les initiatives populaires, feraient l'objet d'une attention particulière au moment de leur élaboration. Le recours au référendum pourrait être prévu en cas de rejet de la proposition par l'assemblée délibérante à la condition de recueillir un nombre de signatures plus important, par exemple l'équivalent de 10 % du corps électoral ce qui est déjà très élevé. Il nous semble que le développement de

²⁸ En Suisse, moins de 5 % des initiatives populaires proposées au niveau fédéral aboutissent et sont approuvées par le peuple et les cantons.

cette forme de participation directe locale serait un moyen à la fois de donner la parole aux citoyens pour trouver des solutions locales aux questions qui les concernent directement et sur lesquelles ils ont la possibilité d'agir, et de retisser des liens de confiance entre citoyens et élus locaux par le dialogue et la recherche de consensus en s'appuyant sur les idées proposées par les uns et les autres. L'initiative populaire locale irait également plus loin que la simple « interpellation citoyenne²⁹ » puisque le recours au référendum serait possible avec un soutien populaire renforcé.

Les autres propositions du RIC CARL ne nous paraissent pas opportunes dans notre démocratie. La révocation populaire nous semble trop offensive pour les élus et pourrait dissuader encore plus les candidatures à des élections. Le référendum abrogatif n'est pas nécessaire car l'initiative populaire propositive peut également permettre d'abroger des dispositions législatives. En revanche, une procédure de veto populaire dans les 100 jours de l'adoption d'un acte pourrait être prévue comme en Suisse (art. 141 C.). Ce veto serait suspensif jusqu'à ce que les citoyens se prononcent. Cette « arme » développerait la culture du compromis au sein de nos institutions et, plus largement, au sein de la société en obligeant le gouvernement à procéder à de larges consultations préalablement au dépôt des projets de lois, comme cela se fait en Suisse.

L'accent devrait être également mis sur une acculturation au débat dans notre société par une multiplication des lieux et des temps de débat. En somme, le développement d'une culture de la participation démocratique pourrait prendre la forme de nombreuses initiatives. Il s'agirait notamment : d'inviter les citoyens à s'écouter, débattre et faire des choix ensemble dès le plus jeune âge de façon plus systématique ; de mettre en place des conventions citoyennes thématiques à l'échelle locale et nationale par tirage au sort ; de permettre également que des conventions citoyennes puissent faire des propositions sous forme de textes rédigés qui seraient ensuite débattues dans les assemblées représentatives.

La procédure de l'article 11, enfin, doit absolument être réformée pour lever les ambiguïtés qui l'entourent quant à son utilisation en matière constitutionnelle. Un référendum sans véritable délibération préalable susceptible de faire évoluer un projet présenté aux citoyens est à la fois un dangereux tremplin vers un régime autocratique et en décalage avec la conception et les besoins actuels de nos démocraties. Ces dernières supposent la recherche du consensus et la garantie d'un certain nombre de valeurs parmi lesquelles le respect des droits fondamentaux et la

²⁹ R. Rambaud, « Le droit d'interpellation citoyenne. Un angle mort de la démocratie participative locale », *AJDA* 2016. 22.

prééminence du droit qui participent à la construction d'une société apaisée. Le RIP doit également être profondément modifié voire extrait de l'article 11 pour en faire un droit d'initiative législative populaire concurrent à l'initiative gouvernementale ou parlementaire, et en laissant la possibilité à l'assemblée délibérante de proposer un contre-projet en cas de recours au référendum.

Les évolutions que connaît le droit de pétition en France au niveau national, par un simple aménagement du droit de pétition classique, sont donc le minimum que l'on pouvait attendre à la suite du mouvement de contestation sociale de 2018. Les institutions de la V^e République en matière de participation citoyenne semblent dépassées en comparaison des outils employés par d'autres démocraties ayant pris conscience des demandes citoyennes et de l'impact des évolutions des modes de communication. Les réformes deviennent donc aujourd'hui urgentes pour impliquer directement les citoyens dans le fonctionnement des institutions tout en se gardant de mécanismes trop radicaux pour une démocratie fondamentalement attachée à la représentation.