



15 mars 2019



GROUPE TERRITOIRES

VENDREDI 15 MARS 2019

Démocratie participative/ démocratie représentative : enjeux dans le contexte du Grand Débat National

Défiance des citoyens envers leurs représentants, contestation de la légitimité, désintérêt pour le vote, référendum d'Initiative citoyenne (RIC), etc. : ces sujets liés aux enjeux de la démocratie participative ont retrouvé une actualité depuis l'automne dernier avec les manifestations des Gilets Jaunes.

Le renforcement de la démocratie participative est une forme de partage de l'exercice du pouvoir, aux côtés de la démocratie représentative qui repose sur les élections et des mandats accordés pour une durée définie. On parle également parfois de « démocratie délibérative ».

On assiste en France à une multiplication d'expériences de démocratie participative plus ou moins formalisées : ateliers populaires d'urbanisme, conseils de quartiers, organisation de panels « experts-usagers », ou encore création, d'une Commission nationale du débat public (CNDP). Une grande partie de ces nouvelles expériences participatives se déroulent dans le domaine de la gouvernance locale. Dans son avis « Fractures et Transitions : Réconcilier la France » du 12 mars 2019, **le CESE formule d'ailleurs la préconisation (n°11) d'un « débat spécifique sur les [nombreuses] méthodes de participation ».**

Les revendications formulées par les Gilets Jaunes trouvent aujourd'hui différentes propositions de traduction auprès des responsables politiques. Le 13 janvier 2019, le Président de la République lançait le Grand Débat National. A cette occasion, il adressait une Lettre aux Français dans laquelle **il interroge de manière ouverte la situation de la démocratie représentative et de l'exercice de la citoyenneté :**

Démocratie représentative	Faut-il reconnaître le vote blanc ? Faut-il rendre le vote obligatoire ? Quelle est la bonne dose de proportionnelle aux élections législatives pour une représentation plus juste de tous les projets politiques ? Faut-il, et dans quelles proportions, limiter le nombre de parlementaires ou autres catégories d'élus ? Quel rôle nos assemblées, dont le Sénat et le Conseil Économique, Social et Environnemental, doivent-elles jouer pour représenter nos territoires et la société civile ? Faut-il les transformer et comment ?
Démocratie participative	Quelles évolutions souhaitez-vous pour rendre la participation citoyenne plus active, la démocratie plus participative ? Faut-il associer davantage et directement des citoyens non élus, par exemple tirés au sort, à la décision publique ? Faut-il accroître le recours aux référendums et qui doit en avoir l'initiative ?

La plate-forme en ligne du Grand Débat répertorie quelque 450 000 contributions dont **92 000 traitent de la démocratie et de la citoyenneté.**

Plusieurs revendications récurrentes apparaissent comme le référendum d'initiative citoyenne, une évolution du fonctionnement du Parlement ou encore le rétablissement du cumul des mandats seront détaillés ci-après. Certains représentants politiques ont également déjà pris position dans ce contexte.

A l'heure du Grand Débat, les **Rencontres nationales de la participation ont réuni des experts du domaine, les 11, 12 et 13 mars à Grenoble** à l'initiative du think-tank *Décider Ensemble*. Au-delà de l'exposé des nouvelles formes de participation, ils se sont également interrogés : « Faut-il croire au Grand débat national ? ». Loïc BLONDIAUX, professeur de Sciences politiques à l'Université Paris 1 Panthéon Sorbonne, voit dans la démocratie participative « *un instrument d'émancipation* ». Pour Julien TALPIN, Chargé de recherche en science politique au CNRS, co-directeur du Groupement d'intérêt scientifique « Démocratie et Participation », la « *dimension descendante* » du Grand débat « *révèle cependant un paradoxe symptomatique du déploiement de la démocratie participative à la française* ».

Renforcement de la démocratie participative

1. Le Référendum d'Initiative partagée (RIP)

La revalorisation du référendum d'initiative partagée – inscrit dans la Constitution par la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008 – apparaît comme un autre aboutissement possible du Grand Débat. Cette procédure dite « d'initiative partagée » a été introduite lors de la révision constitutionnelle voulue par Nicolas SARKOZY en 2008.

Assortie de contraintes fortes, précisées par la loi organique de 2013, elle doit d'abord être signée par 1/5^e des membres du Parlement, soit 184 députés et/ou sénateurs, puis doit être soutenue par 1/10^e des électeurs inscrits soit 4,5 millions. Cette procédure **n'a jamais été mise en œuvre.**

La révision de ces seuils figurait déjà dans un rapport rédigé par les députées **Paula FORTEZA** (LREM, LOIS, FHF) et **Cécile UNTERMAIER** (PS, LOIS, Saône-et-Loire) dans le cadre des groupes de travail sur la réforme de l'Assemblée nationale lancés par François de RUGY quand il la présidait.

Bien que certains contributeurs évoquent le RIP comme étant une solution de « sortie de crise », ce référendum est moins connu et n'est relevé que dans une cinquantaine d'occurrences.

La piste d'un renforcement du RIP (referendum d'initiative partagée – art. 11 de la Constitution) commence à susciter l'adhésion au sein de la majorité.

- « On a un très joli droit dont les conditions sont assez inaccessibles », a constaté, **Stanislas GUERINI**, délégué général de La République En Marche, (BFMTV, le 17 décembre 2018). **Gilles LE GENDRE**, président du groupe LREM à l'Assemblée nationale, a également évoqué cette possibilité en s'interrogeant sur les seuils de déclenchement du RIP.
- **Cette orientation avait été repoussée par la majorité lors du début de l'examen du projet de loi constitutionnelle** en juillet 2018. Le groupe LREM, sous la houlette de Richard FERRAND, avait préféré faire reposer la question de la démocratie participative dans la réforme du Conseil économique social et environnemental (CESE).
- En 2017, **Nicolas DUPONT-AIGNAN** et **Marine LE PEN** proposaient tous deux la signature de « seulement » 500 000 électeurs pour valider le lancement du processus référendaire. **François ASSELINEAU** y était également favorable.
- Plus récemment, le président du MODEM, **François BAYROU**, s'est aussi positionné en faveur d'une baisse du pourcentage d'élus et d'électeurs nécessaires pour soumettre un texte à référendum. Il affirme : « Il n'est pas possible que la politique soit seulement l'affaire des initiés. À l'article 11 de la Constitution, il y a la possibilité que 10% des élus de la Nation, s'ils sont soutenus par 10% des électeurs inscrits (soit 4 millions environ ndlr) puissent faire inscrire un texte au référendum. Est-ce que ce pourcentage est trop haut ? On peut en discuter. Est-ce qu'on peut imaginer baisser ce pourcentage ? Moi je trouve que c'est tout à fait imaginable (...) On pourrait imaginer qu'un million de signatures authentifiées, à condition qu'il y ait un soutien d'un certain nombre de parlementaires, c'est quelque chose qui pourrait faire naître une consultation comme ça se passe dans des pays proches de nous » (Interview sur BFM TV, le 16 décembre 2018).
- Le Sénat a proposé **d'abaisser au moins de moitié le seuil de signatures nécessaires** pour organiser un référendum d'initiative partagée, soit autour de « 2 millions », affirme Gérard LARCHER. « Notre groupe de travail sur le référendum d'initiative partagée [propose] qu'il soit demain plus praticable et qu'il ait deux entrées : soit par la voie parlementaire, soit par la voie des citoyens eux-mêmes » a expliqué le Président du Sénat le 28 février 2019 sur France Info.
- Dans son avis du 12 mars 2019, le **CESE n'a pas souhaité formuler une préconisation** quant à la facilitation du Référendum d'Initiative Partagée, ce sujet « [dépassant] le cadre du présent avis et [relevant] d'une réforme constitutionnelle » ; cependant il a émis deux préconisations (n°12 et 13) en faveur de la participation du public à la préparation des décisions publiques, et des plans et programmes.

2. Le référendum d'Initiative Citoyenne (RIC)

Le référendum d'initiative citoyenne constitue une revendication récurrente des contributeurs du Grand Débat National (2000 occurrences sur la plateforme).

- Au cours de ses interventions médiatiques et lors des réunions publiques auxquelles il a participé, le Premier ministre **Edouard PHILIPPE** a régulièrement rappelé son opposition au RIC : « Faire sur tout et n'importe comment des référendums, je crois que ce n'est pas la forme de démocratie représentative à laquelle personnellement j'aspire » (LCI, 13 février 2019). A Sartrouville, le 25 janvier, il a dit craindre qu'avec le RIC, « on passe son temps à remettre en cause des choses », et a conclu par une « formule [...] le RIC, ça me hérissé ».
- **Stanislas GUERINI**, Délégué général de La République en Marche se positionne toutefois contre le RIC : « Je ne veux pas que demain on puisse se réveiller avec la peine de mort dans notre pays parce qu'on aura eu un référendum d'initiative citoyenne (...) Je crois d'abord à la démocratie représentative. » (Interview sur BFM TV, le 17 décembre 2018).
- **Olivier FAURE**, premier secrétaire du PS n'y est pas favorable non plus, proposant quant à lui un « amendement citoyen » : « Je me méfie de la dictature de l'émotion (...) Je propose plutôt un droit d'amendement citoyen, qui permet la participation citoyenne mais **réserve le choix ultime à des gens qui peuvent être sanctionnés à chaque élection** ». (Le Point, 15 décembre 2018)
- Au contraire, pour **Marine LE PEN**, Présidente du Rassemblement National, « Le référendum d'initiative populaire (ou référendum d'initiative citoyenne) réclamé depuis des années par le RN est un outil essentiel d'un bon fonctionnement démocratique ! Débloquent notre démocratie, ça passe par rendre la parole au PEUPLE » (Twitter, le 15 décembre 2018)
- **Nicolas DUPONT-AIGNAN**, président de Debout La France, est également favorable au RIC : « Coup de com' de la France Insoumise, qui a attendu que les gilets jaunes réclament le RIC pour déposer une proposition de loi. Déjà en 2013 j'en avais déposé une, en vain. Je l'ai refait le 4 décembre 2018 » (Twitter le 18 décembre 2018).

- Le groupe **France Insoumise** à l'Assemblée Nationale avait annoncé qu'il intégrerait à l'ordre du jour de sa niche parlementaire du 21 février 2019, **une proposition de loi pour demander l'instauration du référendum d'initiative citoyenne**. Le texte visait à introduire dans la Constitution des dispositions d'initiatives citoyennes :
 - o Référendum législatif : « *le Référendum d'initiative citoyenne législatif a pour but de permettre au peuple de proposer lui-même une proposition de loi et de la soumettre directement au référendum* ».
 - o Référendum abrogatoire : « *Le Référendum d'initiative citoyenne abrogatoire est de même nature que le précédent. Mais il s'agit cette fois-ci non pas de proposer un ajout à la législation, mais d'abroger une loi qui aurait été votée par le Parlement contre l'avis du peuple.* »
 - o Référendum révocatoire : tous les échelons électifs pourraient être soumis à un référendum révocatoire, une fois écoulée la moitié de leur mandat, si une pétition référendaire réunit 1/10e du corps électoral d'origine.

Cette proposition de loi du 13 février 2019 a été rejetée par l'Assemblée le 21 février.

3. Une variante plus encadrée : le RIC « délibératif » (proposition Terra Nova)

Le 19 février dernier, le Think-tank Terra Nova a proposé un référendum d'initiative citoyenne « délibératif » pour tirer les bénéfices démocratiques du RIC tout en maîtrisant autant que possible ses risques.

Le Think-tank part du constat que le **RIC tel que demandé par les Gilets jaunes** garantit certes une démocratie plus directe mais **induit de vrais risques tels que l'affaiblissement des élus, le manque de délibération, la forte exposition aux manœuvres démagogiques**. Terra Nova a donc exploré des solutions correctives, notamment celles qui ont été adoptées à l'étranger. Parmi les enseignements, la piste d'un un RIC « délibératif » semble promettre davantage une démocratie participative mesurée.

Dans ce système, **le processus référendaire déclenché par la collecte d'un certain nombre de signatures s'accompagne de la constitution d'une assemblée de citoyens tirés au sort qui, avant le vote, délibèrent publiquement sur l'impact et les conséquences du scrutin**. Les travaux développés dans cette étude sont centrés sur les RIC dits législatifs et abrogatifs.

4. Participation citoyenne aux travaux du CESE et droit d'interpellation

Dans son avis « Fractures et Transitions : Réconcilier la France » du 12 mars 2019, le CESE établit deux préconisations visant à associer davantage le peuple à la construction des décisions publiques. L'une (n°18) vise à « **intégrer en son sein des personnes volontaires tirées au sort selon des modalités à préciser (par exemple en s'inspirant partiellement des jurys d'assise)**. Ces personnes seraient associées aux travaux sur un ou deux avis consécutifs et pour leur durée ». L'autre (n°19) propose « **un droit d'interpellation du Gouvernement et du Parlement** » soit par la population, via 500 000 signatures transmises au CESE, soit par le CESE lui-même ; cela s'accompagnerait d'une « obligation de réaction » (débat, réponse officielle).

Renforcement de la démocratie représentative

1. Vote blanc

Plus de 2000 contributeurs ont revendiqué la reconnaissance du vote blanc.

Cette mesure permettrait aux élus de ne se prévaloir que des voix qu'ils ont effectivement obtenues et non des voix obtenues "par défaut".

La modification du vote encouragerait ainsi une approche plus fidèle de la dimension « représentative » de notre système actuel. **Stanislas GUERINI** y est favorable : « *Je m'engagerai pour la reconnaissance du vote blanc et du vote nul* ». (Interview sur BFM TV, le 17 décembre 2018)

2. Vote obligatoire

Près de 1000 contributions demandent à rendre obligatoire le vote perçu comme étant un « devoir citoyen ».

3. Proportionnelle

Rappelons que ce scrutin de liste existe déjà pour les élections municipales, régionales.

Près de 1 000 contributions aspirent à instaurer une part de proportionnelle voir une proportionnelle intégrale dans le processus de désignation des députés.

4. Réduction du nombre de parlementaires

Le chiffre d'une réduction d'environ 30% du nombre des parlementaires est le plus évoqué. Ce chiffre est conforme aux promesses de campagne d'Emmanuel MACRON. Cette révision réduirait le nombre de députés à 404 et le nombre de sénateurs à 244.

Propositions d'évolution du débat parlementaire

1. Rapport BONNECARRERE

Le Rapport d'information de Philippe BONNECARRÈRE (UC, LOIS, Tarn) publié le 17 mai 2017 « au nom au nom de la mission d'information sur la démocratie représentative, démocratie participative, démocratie paritaire : comment décider avec efficacité et légitimité en France en 2017 », affirme la nécessité d'une « démocratie coopérative ».

La mission d'information formule 10 propositions pour conforter l'efficacité de l'action publique :

- Développer l'usage des outils participatifs, numériques comme non-numériques ;
- **Recourir plus régulièrement, sans les généraliser, aux consultations numériques** et aux panels de citoyens pour la préparation des réformes et l'élaboration des textes législatifs ;
- **Revitaliser le droit de pétition auprès des assemblées parlementaires**, en garantissant un droit de suite pour les initiatives suffisamment représentatives confié aux commissions permanentes compétentes ;
- Encourager le recours apaisé au référendum par un assouplissement de son usage au niveau local ;
- Consolider la culture de la participation en matière de projets d'infrastructures ;
- Envisager, à long terme, **la création d'une procédure continue de consultation du public**, placée sous l'égide d'un garant désigné par la Commission nationale du débat public ;
- Simplifier, à court terme, les procédures applicables à la création d'infrastructures en coordonnant davantage le droit de l'environnement et le droit de l'urbanisme ;
- Inviter le Gouvernement à présenter une feuille de route sociale couvrant le quinquennat, qui présenterait ses priorités, éventuellement un calendrier indicatif et les modalités d'association des partenaires sociaux ;
- Encourager le Parlement à s'exprimer sur un projet de document d'orientation, dans un délai raisonnable, afin de faire connaître sa position plus en amont, par exemple sous la forme d'une résolution ;
- Inciter les partenaires sociaux représentatifs à conclure un accord de méthode « à froid » pour définir les modalités du dialogue social au niveau national et interprofessionnel.

2. Rappel des initiatives de François de RUGY, président de l'Assemblée Nationale (2017-2018)

En septembre 2017, François de RUGY avait initié un « Rendez-vous des réformes 2017-2022 pour une nouvelle Assemblée nationale ». Sept groupes de travail thématiques avaient été constitués, dont l'un consacré à « l'ouverture de l'Assemblée nationale à la société ». Cette démarche visait à repositionner le Parlement dans le processus législatif et de contrôle, et à encourager la **participation citoyenne**.

Des dizaines de décisions ont déjà été prises et ont permis des changements concrets dans l'organisation de l'Assemblée nationale

- La **possibilité, pour les citoyens de s'inscrire en ligne pour assister aux débats**,
- L'ouverture de l'Assemblée nationale à la jeunesse,
- L'établissement d'un partenariat avec les collectivités territoriales pour améliorer la connaissance de l'Assemblée nationale,
- Le développement d'une application mobile,
- La publication d'informations liées à l'activité internationale de l'Assemblée.

Dans ce contexte, François DE RUGY a présenté **le 6 avril 2018 le plan d'action de l'Assemblée nationale « Ouverture, transparence, et participation citoyenne »**. Il s'inscrit dans la démarche de « Partenariat pour un Gouvernement Ouvert » dans lequel la France s'est engagée en 2014 aux côtés de plus de 70 pays. « Assurer la participation des citoyens au processus de réformes » en constitue l'engagement n°1, décliné en trois projets d'actions :

- Création **d'espaces contributifs sur le site de l'Assemblée nationale** permettant de participer au processus de réformes ;
- Constitution et amélioration d'une plateforme de consultation citoyenne utilisable par les groupes de travail ;
- Organisation d'ateliers réunissant députés, membres de la société civile et citoyens.

Le 3^e engagement vise à « Renforcer la participation des citoyens à l'activité parlementaire ». Sa mise en œuvre passe principalement par l'expérimentation et le développement « de **consultations citoyennes** de la phase de la conception de la proposition ou du projet de loi, en passant par les différents stades de l'examen et de la discussion du texte jusqu'à son adoption définitive et à son évaluation ». De nombreuses autres orientations s'inscrivent dans cet objectif de rencontre entre le peuple et la démocratie représentative, parmi lesquels :

- Moderniser les conditions d'accès aux séances publiques ;

- Faciliter l'accès de l'Assemblée nationale aux observateurs de la société civile.

Le 12 mars 2019, son successeur au perchoir, **Richard FERRAND**, a adressé aux députés une lettre informant de son projet de faire évoluer le Règlement de l'Assemblée nationale, ce qui serait notamment l'occasion de « *revivifier le droit de pétition, celles ayant recueilli un nombre significatif de signatures pourraient par exemple donner lieu à un débat en séance* ».

3. Propositions de Gérard LARCHER, Président du Sénat

Dans un entretien au Figaro ([Entretien G.LARCHER au Figaro](#)) le 31 janvier 2019, Gérard LARCHER estime que la démocratie participative « *n'a pas vocation à se substituer à la démocratie représentative, mais peut utilement l'enrichir* ».

Plutôt que d'introduire de nouveaux outils, il propose d'améliorer ceux qui existent déjà, pour les « *rendre plus opérationnels* » et pour favoriser une « *sortie de crise* ».

Le Président du Sénat rappelle que ces opportunités sont **des ouvertures au débat et à la participation mais non à la décision**, et que le Sénat n'est nullement appelé à devenir « *juridiction d'appel des réformes conduites* ».

- Le **droit de pétition** : « *Nous allons proposer à mes collègues sénateurs de renforcer le droit de pétition en lui assurant un droit de suite devant le Sénat* ».
- La création d'un « **ordre du jour réservé** » aux citoyens dans les travaux parlementaires, afin de leur permettre de proposer l'inscription d'un texte, à l'image de ceux réservés aux groupes d'opposition.
- Le renforcement de la participation citoyenne sous l'angle « *contrôle* » de l'activité législative
- Sur le même modèle que le « *droit de tirage* » accordé à chacun des groupes parlementaires, Gérard LARCHER imagine le **droit pour les citoyens de prendre l'initiative de la création d'une « mission de contrôle sénatoriale »** une fois par session.
- Une « **séance de questions citoyennes** », dans laquelle les Français pourraient s'adresser au gouvernement ou aux sénateurs.

4. Proposition autour du 49.3 Citoyen

A un droit d'initiative citoyenne facilité qui permettrait à « *1 % du corps électoral d'imposer au Parlement d'examiner une proposition de loi* », **Benoît HAMON**, Président du mouvement Génération.S propose d'ajouter un « *49.3 citoyen* » donnant au peuple la capacité de suspendre l'application d'une loi adoptée par le Parlement, jusqu'à un an après sa promulgation, pour que celle-ci soit soumise à référendum.

Débats autour du cumul des mandats

C'est la loi n° 2014-125 du 14 février 2014 qui définit l'interdiction du cumul des fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur.

Le maintien voire le renforcement du non cumul des mandats reste une demande récurrente sur la plateforme numérique du Grand Débat National. Certaines contributions se positionnent néanmoins pour un retour du cumul des mandats mais sans cumul des rémunérations.

- **Emmanuel MACRON** a ouvert la porte à une révision de la loi. Lors du débat avec les 600 maires de Normandie, le 15 janvier 2019, il déclare « *je suis assez partisan d'une idée où on redonne du temps au législateur pour aller sur le terrain* » et ajoute qu'il faut, « *peut-être* », permettre à celui-ci « *de ré-avoir des mandats locaux, en tout cas dans une certaine proportion, sans être dans des exécutifs de premier pan* ».
- **Marc FESNEAU**, Ministre des Relations avec le Parlement, n'est pas hostile à un retour du cumul des mandats : « *C'est bien que l'on se pose la question [de l'opportunité du non-cumul], deux ans après son entrée en vigueur* », a-t-il déclaré à L'Opinion (31 janvier 2019). Il juge opportun de « *réinterroger le cumul du mandat parlementaire avec celui de maire, maire adjoint ou président de communauté de communes, dans des petites villes [...] pour conserver ce lien avec le territoire* ».
- Pour Gérard LARCHER, le non-cumul des mandats « *est un sujet qui mérite d'être interrogé à nouveau* » ; « *il y a une question née d'une erreur majeure, qui était très à la mode il y a 6 ans. L'idée que quelqu'un qui détient un mandat exécutif territorial ne puisse pas être parlementaire. Cela est en train de construire une déconnexion* » (interview du 17 janvier 2019 sur Public Sénat).

- Le sénateur LR des Hauts-de-Seine **Roger KAROUTCHI** a soutenu, le 4 mars 2019 (sur Public Sénat), le cumul des mandats, « l'idéal » pour représenter les territoires. Mais il précise : « Pas de cumul des indemnités, ni des avantages, seulement le cumul des fonctions ».
- A l'Assemblée nationale, la plupart des membres de la majorité sont opposés à l'idée de revenir sur cette mesure symbolique. « Il n'y a pas besoin d'être élu local pour être 'connecté' au terrain », affirme le député du Maine-et-Loire **Mathieu ORPHELIN** auprès de BFMTV (le 2 février 2019). D'après lui, rien n'empêche un parlementaire de venir travailler avec les « acteurs locaux » afin de faire remonter certaines demandes et intégrer celles-ci à la procédure législative : « **Ça ne me gênerait pas, cela dit, qu'il y ait des adaptations selon la taille des communes** », précise le député pour qui le but de la loi était avant tout de mettre fin « aux grandes baronnies ».

Annexe

Référendum et droit de pétition

1. Les référendums nationaux existant dans la constitution

La Constitution de la Ve République permet de recourir à trois types de référendums au niveau national.

- Le référendum peut intervenir pour **approuver une révision constitutionnelle**. L'article 89 de la Constitution prévoit qu'une proposition ou un projet de loi constitutionnelle adopté dans des termes identiques par les deux assemblées parlementaires devient définitif après avoir été approuvé par référendum. Le Président de la République peut décider de ne pas la soumettre au référendum, mais au Parlement réuni en Congrès. Dans la pratique, sur les 24 révisions constitutionnelles adoptées depuis 1958, **une seule résulte d'un tel référendum** : la révision du 2 octobre 2000 réduisant à cinq ans le mandat présidentiel.
- Le Président de la République peut, sur proposition des deux assemblées ou du Gouvernement, décider de soumettre à référendum « **tout projet de loi portant sur l'organisation des pouvoirs publics, sur des réformes relatives à la politique économique ou sociale de la Nation et aux services publics qui y concourent, ou qui tendent à autoriser la ratification d'un traité qui, sans être contraire à la Constitution, aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions** » (premier alinéa de l'article 11). Les cas d'applications les plus connus sont ceux pour le traité de Maastricht en septembre 1992, et pour le projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe, en mai 2005.
- Une **procédure dite « d'initiative partagée »** (RIP) a été introduite lors de la révision constitutionnelle de 2008. Assortie de contraintes fortes, précisées par la loi organique de 2013, elle doit d'abord être signée par 1/5^e des membres du Parlement, soit 184 députés et/ou sénateurs, puis doit être soutenue par 1/10^e des électeurs inscrits soit 4,5 millions ; cette procédure **n'a jamais été mise en œuvre**.

2. Les référendums territoriaux existant dans la constitution

La révision constitutionnelle du 28 mars 2003 a reconnu à toutes les collectivités territoriales la possibilité de soumettre à leurs électeurs tout projet de texte, qu'il s'agisse d'un acte ou d'une délibération, relevant de sa compétence.

L'article 72-1 de la Constitution prévoit que, « *dans les conditions prévues par la loi organique, les projets de délibérations ou d'actes relevant de la compétence d'une collectivité territoriale peuvent, à son initiative, être soumis par la voie du référendum à la décision des électeurs de cette collectivité* ».

- o **L'initiative appartient aux assemblées délibérantes, ou à l'exécutif** s'il s'agit d'un projet d'acte relevant de ses attributions.
- o Le projet soumis à référendum est **adopté si au moins la moitié des inscrits a pris part au scrutin et s'il réunit la majorité des suffrages exprimés**.
- o Il faut souligner que le référendum local ne peut être organisé par une collectivité **que sur des questions relevant de sa compétence**.

Ainsi, en 2009, c'est un référendum territorial qui a décidé de la création d'une police municipale dans la commune de Stains (Seine-Saint-Denis) ou de la réhabilitation d'une Halle à Villefranche-de-Lonchat (Dordogne).

3. Le projet de RIC tel que proposé par les Gilets Jaunes

Ce Référendum d'Initiative Citoyenne serait un instrument qui entend puiser sa source dans l'article 3 de la Constitution française qui stipule que « *la souveraineté nationale appartient au peuple, qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum* ».

- Le modèle revendiqué par le mouvement serait constituant, abrogatoire, révocatoire et législatif.
- Il permettrait de modifier la Constitution, mais aussi de supprimer une loi, de révoquer un responsable politique et de proposer une nouvelle loi.

Un tel système viserait à **permettre de légiférer sans passer par le Parlement**.

4. Le droit de pétition

Le droit de pétition est un processus de démocratie participative défini par l'article 4 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires et décliné dans le Règlement de chacune des deux Chambres.

- **Ce droit permet aux citoyens de faire une demande directe au pouvoir législatif.**
- Les pétitions doivent dans un premier temps être adressées au président de l'Assemblée ou du Sénat, qui les renvoie ensuite à la commission compétente pour leur examen.
- La commission décide ensuite de classer la pétition ou de la renvoyer à une autre commission permanente, à un ministre ou encore de la soumettre en réunion plénière.
- Les décisions de la commission font alors obligatoirement l'objet d'une publication au Journal officiel. Les pétitionnaires sont tenus informés de la progression de leurs demandes tout au long de la procédure : enregistrement de la pétition, décision de la commission et, le cas échéant, réponse de l'autorité saisie.

Le Conseil économique, social et environnemental joue un rôle essentiel dans le renforcement de la démocratie participative. En effet, **le CESE peut être saisi par voie de pétition** (à condition que celle-ci soit signée par au moins 500 000 personnes) de toute question à caractère économique, social ou environnemental, mais ne peut être saisi sur un projet de loi en cours de discussion. Le bureau statue sur la recevabilité de la pétition. Dans un délai d'un an, le Conseil se prononce par un avis en assemblée plénière sur les questions soulevées par les pétitions recevables et fait connaître au Gouvernement et au Parlement les suites qu'il propose d'y donner.

Dispositifs de démocratie participative

1. Budget participatif

Le budget participatif consiste pour les élus locaux à céder une partie de leur souveraineté au profit d'une participation citoyenne.

- Les premières expériences françaises datent du début des années 2000. Ainsi, la ville de Grigny (Rhône) avait mis en place un budget participatif de 2004 à 2014 ; jusqu'à 25 % de son budget d'investissement ont été gérés de cette manière.
- Avec l'arrivée d'équipes municipales renouvelées en 2014, on a assisté à une nouvelle vague de budgets participatifs. Ainsi, en 2018, ce sont 80 communes et six millions de citoyens qui ont été concernés.

2. Conférences de citoyens

La conférence de citoyens ou conférence de consensus consiste à faire naître un avis de citoyens sur une thématique controversée en amont d'une décision.

Cet outil de démocratie participative a été créé au Danemark dans les années 1980 puis importé en France à la fin des années 1990. La méthode employée peut varier selon les pays.

- **Les citoyens sont formés sur le sujet par des experts, et fournissent ainsi un avis éclairé construit collectivement** qui vient appuyer la décision publique et limite les contestations.
- La conférence de citoyens débute par la mise en place d'un comité de pilotage chargé de définir et de décliner la problématique pour structurer le débat, puis de recruter le panel de citoyens et de formateurs.
- **Afin de refléter au mieux la diversité de la population et la variété des points de vue, des citoyens sont soit tirés au sort, soit sélectionnés par un organisme spécialisé** chargé de la constitution d'un panel représentatif. L'animation de la conférence est confiée à un facilitateur chargé d'assurer la neutralité des débats.
- Les conférences de citoyens ont été utilisées dans le domaine de la santé dans les années 2000, principalement par la Haute Autorité de Santé (exemple : Le Comité National Consultatif d'Ethique a organisé en 2013 une Conférence de citoyens sur la fin de vie). Elles ont également trouvé des applications au ministère de la Justice (exemple : Conférence de consensus sur la prévention de la récidive organisée en 2013).
- Le SGMAP (le secrétariat général pour la modernisation de l'action publique) en a proposé une déclinaison : le dispositif « **Ateliers citoyens** » qui permet de recueillir l'avis de citoyens non experts, sur une thématique controversée, suite à leur formation par des experts.
- L'avis, construit collectivement, permet d'alimenter les réflexions des décideurs publics en amont d'un plan national ou d'un projet / d'une proposition de loi. Les ateliers peuvent traiter de sujets divers tels que la politique des transports dans la vallée du Rhône ou encore les actions à réaliser pour accompagner la fin de vie.

Le Grand Débat National lancé par Emmanuel MACRON le 13 janvier 2019 pourrait s'apparenter à une conférence de citoyen. Cette consultation prend plusieurs formes pour recenser un maximum de contributions citoyennes :

- Les réunions : depuis le 15 janvier se tiennent des « *réunions d'initiative locale* » qui doivent permettre « *à chacun de débattre, de se faire entendre et de convaincre* ». Près de 1000 réunions d'initiatives locales ont été programmées dans toute la France.
- Un tour du territoire : Le Président de la République – accompagné de ministres – réalise un tour des territoires et des interlocuteurs dans le cadre de ce Débat.
- Le débat en ligne et les contributions écrites : depuis le 21 janvier, le site granddebat.fr a été mis en place par le Gouvernement. Au 12 mars, on compte quelque 440 000 contributions.

3. Concertations locales

Au niveau local, le déploiement de phases de concertation dans le cadre de projets d'aménagement (revalorisation d'une place, construction d'un équipement public) ou de modification de politiques publiques est assez courant, bien

que souvent informel, à l'initiative de la collectivité et non imposé par la loi. Mais des dispositifs plus cadrés de concertation locale existent :

- **Conseil de quartiers**

Pour encourager la démocratie de proximité, des conseils de quartier ont été instaurés par la loi Vaillant en 2002. Les communes de plus de 80 000 habitants ont l'obligation de créer un ou plusieurs conseils de quartier dont le rôle est de développer la participation citoyenne.

Le conseil municipal en fixe la dénomination, la composition ainsi que les modalités de fonctionnement. Ces conseils peuvent être consultés par le maire et peuvent faire des propositions sur toute question concernant le quartier ou la ville. Par ailleurs, le maire peut associer ces conseils aux actions intéressant le quartier. Les compétences (consultatives) reconnues aux conseils de quartiers peuvent varier d'une commune à l'autre.

- **Conseils citoyens**

Les conseils citoyens ont été créés par la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014. Ces conseils tendent à créer un espace favorisant la co-construction citoyenne, l'élaboration et l'évaluation des contrats de ville. Ces lieux d'expression doivent aussi être une source de stimulation et d'encouragement d'initiatives citoyennes.

Concertations publiques

Les concertations publiques sont des démarches visant à recueillir les avis / remarques / suggestions de la population **en amont d'une décision publique qui reste prise par l'organe représentatif.**

1. Les concertations légales

- La Commission européenne organise des consultations publiques avant de légiférer, pour que les citoyens donnent leurs avis en ce qui concerne la valeur ajoutée de l'action de l'UE, les nouvelles initiatives ou l'évaluation de politiques et législations existantes. Les livres verts publiés par la Commission offrent ainsi un éventail d'idées pour alimenter les débats et consultations. **Les livres blancs font, par la suite, des propositions argumentées enrichies des consultations.**

- **A l'échelon national, diverses consultations ou concertations préalables sont initiées de manière délibérée ou conformément à une obligation fixée par la loi** ; le site [Vie publique/ débats et consultations](#) en propose un suivi. Depuis le 1er janvier 2012, sont référencées les consultations ouvertes sur Internet par l'Etat, ses établissements publics ou les collectivités territoriales préalablement à l'adoption d'un texte normatif. Ainsi, une consultation sur la révision de la programmation pluriannuelle de l'énergie a été organisée par la **CNDP** (par l'intermédiaire d'une commission particulière du débat public) du 19 mars au 30 juin 2018. A la suite, le Ministère de la transition écologique et solidaire a rendu publique sa proposition de décision enrichie des résultats de la consultation.

2. Les concertations gouvernementales

- **Les « Grenelle »**

Le terme de « Grenelle » fait référence aux accords de Grenelle de mai 1968 lorsque, à l'initiative du Premier Ministre George POMPIDOU, de grandes négociations sociales ont été organisées au Ministère du Travail, rue de Grenelle. Par extension, un Grenelle désigne un débat multipartite réunissant des représentants de l'exécutif, des associations professionnelles et des ONG.

Processus de co-concertation, un Grenelle permet de délibérer sur un sujet spécifique. Cette délibération aboutit souvent à une loi. Ainsi, en 2007, un **« Grenelle de l'Environnement »** visait à prendre des décisions à long terme en matière d'environnement et de développement durable, en particulier pour restaurer la biodiversité tout en diminuant les émissions de gaz à effet de serre et en améliorant l'efficacité énergétique. En janvier 2019, dans le cadre de la crise des Gilets Jaunes **l'éventualité d'un « Grenelle de la Fiscalité » avait été envisagée** par le Gouvernement.

- **Etats généraux**

Les états Généraux réunissent des experts autour d'un débat thématique. Organisés par des administrations étatiques ou des organismes consultatifs, ils permettent au Gouvernement de retenir les thèmes prioritaires qui seront intégrés à un projet de loi.

Ainsi, en janvier 2018, sept thèmes scientifiques et deux thèmes sociétaux ont été retenus par le Conseil consultatif national d'éthique (CCNE) dans le cadre des Etats Généraux de la bioéthique.

- **Assises**

Les Assises sont une consultation citoyenne visant à identifier les besoins et les attentes prioritaires de tous les citoyens autour d'une thématique. Lancées en septembre 2017 par Elisabeth Borne, ministre chargée des transports, les Assises nationales de la mobilité, par exemple, se sont déroulées jusqu'en décembre 2017. Cette grande consultation s'est adressée à tous les acteurs du territoire et a permis de préparer la Loi d'orientation des mobilités, présentée au premier semestre 2018.

3. Les débats publics lancés par la CNDP, l'expert de la participation publique, en France

Créée en 1995 par la loi Barnier relative au renforcement de la protection de l'environnement, la Commission Nationale du débat public (CNDP) devient avec la loi relative à la démocratie de proximité de 2002 une autorité administrative indépendante.

La loi lui confie pour mission de « veiller au respect de la participation du public au processus d'élaboration des projets d'aménagement ou d'équipement d'intérêt national de l'État, des collectivités territoriales, des établissements publics et des personnes privées, relevant de catégories d'opérations dont la liste est fixée par décret en Conseil d'État, dès lors qu'ils présentent de forts enjeux socio-économiques ou ont des impacts significatifs sur l'environnement ou l'aménagement du territoire ». **Sa mission est d'informer les citoyens et de faire en sorte que leur point de vue soit pris en compte** dans le processus de décision.

La CNDP détermine les modalités de participation du public pour les projets dont elle est saisie puis elle organise elle-même un débat public et met en place une commission particulière du débat public (CPDP) chargée du suivi. La CNDP désigne les représentants et responsables du débat. Le débat se déroule alors pendant 4 mois. Cette durée peut être allongée de 2 mois si une expertise complémentaire est demandée au début de la consultation.

4. Les Civic tech : innovations au service de futures participations plus rapides, plus nombreuses

Les civic tech (abréviation de civic technology) représentent l'ensemble des technologies et applications qui permettent d'améliorer la participation dans le système politique (consultations en ligne, co-constructions, etc.). Encore balbutiantes, elles font l'objet d'une grande attention dans notre époque marquée par des abstentions croissantes lors des élections.

La démocratie participative à l'étranger : des référendums divers, plutôt davantage utilisés qu'en France

1. En Allemagne

Un **référendum local peut être organisé à l'initiative des électeurs**, qui peuvent également demander l'organisation d'**assemblées citoyennes pour débattre avec les élus** de l'assemblée délibérante sur un sujet donné.

À leur demande, les citoyens peuvent participer à un échange de « questions-réponses » pour interpellier les élus. Six länder allemands sur seize connaissent également une **procédure de « recall » permettant de dissoudre leur parlement**.

2. Au Royaume-Uni

Une **procédure de « recall » des membres du Parlement britanniques a été introduite en 2015 dans des cas limités** : en cas d'infraction pénale, de violation des règles éthiques ou d'infraction à la législation en matière de remboursement des frais de mandat parlementaire.

Si 10 % des électeurs soutiennent une pétition en ce sens, le parlementaire ayant commis un tel manquement est révoqué et une élection partielle est organisée.

3. Roumanie

Il existe en Roumanie des « **Référendum à taux minimum de participation** ». Dans le cas d'un taux inférieur, le référendum est considéré comme non recevable. C'est ce qu'il s'est passé en 2018, lors du référendum proposant d'inscrire l'interdiction du mariage homosexuel dans la Constitution. Le quorum de participation, fixé à 30 % des électeurs, n'a pas été atteint, car seuls 20,41 % d'entre eux s'étaient déplacés. Le projet a alors été rejeté.

4. La Suisse et les initiatives populaires fédérales

En Suisse, si **100 000 citoyens signent une pétition comportant un projet, l'État fédéral doit alors organiser une votation** sur la proposition faite. Elle peut être fédérale ou cantonale mais elle ne peut être mise en œuvre qu'en matière constitutionnelle. **L'initiative est d'abord examinée par le Parlement fédéral**. Ces votations peuvent être organisées jusqu'à quatre fois dans l'année. Lors de la dernière votation, le 25 novembre 2018, les Suisses ont voté : pour la surveillance des fraudeurs à l'assurance sociale par des détectives privés, contre la subvention des vaches à cornes, et contre la primauté du droit suisse sur le droit international inscrit dans la constitution. Le Conseil fédéral peut publier ses recommandations de vote. La participation reste moyenne à chaque votation, autour de 50 %.

La Suisse dispose également d'autres outils comme **le référendum populaire**, systématique lorsque le Parlement veut modifier la Constitution, ou encore **le référendum populaire facultatif**, qui permet aux citoyens de rejeter une loi avant qu'elle n'entre en vigueur. Pour déclencher ce dernier type de référendum, une pétition doit récolter 50 000 signatures de citoyens suisses en 100 jours

Il existe également, dans plusieurs cantons suisses, des référendums d'initiative populaire en matière de législation ordinaire. Par ailleurs, **six cantons ont introduit la possibilité de recourir au référendum révocatoire**.

5. Italie

L'Italie permet l'**abrogation, partielle ou totale, des lois en vigueur par un référendum d'initiative populaire**. Presque toutes les normes de rang législatif - **hors budget, traité et amnistie** - peuvent, à la demande de **500 000 électeurs**, être soumises à référendum en vue de leur abrogation. **La Cour constitutionnelle contrôle la recevabilité** des demandes et rejette les dossiers qui risquent d'altérer l'équilibre institutionnel. La votation citoyenne est prévue dans la Constitution de 1946. Depuis cette date, 71 référendums ont été organisés.

Pour que la norme soit abrogée, il faut que la **majorité des votants** approuve la proposition et que la **participation électorale atteigne 50 %**. La Constitution permet également de recourir au RIC au niveau local.

6. Portugal

La **votation citoyenne** est prévue dans la Constitution de 1976. Mais la procédure est très encadrée, car même si le seuil nécessaire des **75 000 pétitionnaires** est atteint pour mettre en place un référendum, il faut qu'au moins 50% des électeurs participent au vote pour que le résultat soit contraignant.

Une fraction du corps électoral dispose de la possibilité d'organiser des **référendums locaux, contrôlés par la Cour constitutionnelle et qui ne peuvent porter sur les questions budgétaires**. Si la décision est adoptée, aucune autre décision ne peut revenir dessus avant la fin du mandat.

7. Aux États-Unis

Aux États-Unis aussi, **les référendums populaires sont fréquents**. Mais c'est aux États d'en décider des modalités. **Près d'un tiers des États ont introduit des procédures de « recall »**, la plus connue ayant conduit à la révocation du gouverneur de la Californie, Gray Davis, en 2003.

La Californie a le plus souvent recours à la votation citoyenne à travers des référendums constitutionnels et abrogatifs. Il suffit de **réunir 5% du nombre de votants à la dernière élection du gouverneur pour obtenir l'organisation d'un référendum** : une condition facilement atteignable qui a poussé le **législateur à prévoir un garde-fou. Il garde la possibilité de qualifier une loi "d'urgente" pour que celle-ci reste intouchable**. De plus, comme en Italie, les lois fiscales ou budgétaires ne peuvent être soumises à référendum.

Si le Parlement de l'État veut modifier ou abroger une loi approuvée par référendum, il devra à nouveau la soumettre aux citoyens.