## Annexe 1 : caractéristiques du RIC délibératif

Nous listons ci-dessous les caractéristiques du référendum d'initiative citoyenne ou RIC proposé par Blondiaux et coll. Ces caractéristiques sont présentées par ordre chronologique au sein de l'ensemble de la procédure, et chacune d'entre elles est suivie de nos éventuels commentaires :

- a. Le RIC doit avoir une valeur décisionnelle et affecter potentiellement le droit existant (soit directement si le RIC vise une modification du droit, soit indirectement s'il vise l'inscription d'un projet de loi à l'ordre du jour du Parlement). Son objet est une norme juridique générale et impersonnelle.
  - Ce point ne concerne (comme toute la proposition des auteurs) que les RIC portant sur des lois nationales. Plus généralement, hors RIC révocatoire, l'objet d'un RIC est une norme juridique à l'échelle du territoire concerné (local, national, international) et impersonnelle.
- b. Les campagnes de pétition destinées à obtenir l'ouverture d'un référendum doivent faire l'objet de la création d'une association de financement et de la désignation d'un mandataire financier dans les mêmes conditions que n'importe quelle campagne électorale. Cette association est la seule habilitée à recevoir des dons. Son budget doit être soumis, une fois la pétition déposée et validée, au contrôle de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques qui rend publics les comptes.
  - Le déclenchement du RIC passe donc par la collecte d'un certain nombre de signatures de citoyens (pétition), comme pour tous les RIC existants. Il se différencie de l'idée initiale de Condorcet, le créateur du RIC, qui proposait que 50 citoyens d'un même quartier lancent une proposition de référendum <sup>1</sup>. Cette proposition devait ensuite être votée par référendum dans le quartier, puis dans la commune, puis dans le département, et enfin par le parlement national. Mais si un autre département était opposé au résultat du vote du parlement, ce dernier était dissous. Cette idée semble être reprise par certains Gilets jaunes aujourd'hui, en s'inspirant des assemblées constituantes proposées par Étienne Chouard.

Les points c à e ci-dessous visent à prévenir que de puissants intérêts privés fassent adopter des lois qui les favorisent ou les protègent. La loi française s'est ainsi efforcée de limiter l'influence des lobbies économiques en interdisant le financement des partis politiques et des candidats aux élections par les entreprises privées. Pour les RIC, certains exemples étrangers (Suisse, Californie) montrent que les chances de collecter de nombreuses signatures et donc de pouvoir obtenir l'organisation d'un référendum sont d'autant plus grandes que ses promoteurs disposent de moyens financiers importants.

- c. Tout achat de signatures, assimilable à un achat de voix, entraîne l'invalidation automatique de la pétition.
  - Ce point c peut cependant être instrumentalisé par des opposants au projet de RIC qui achèteraient des signatures pour faire capoter le projet. Nous proposons que les voix achetées soient annulées et que les organisateurs de l'achat et les citoyens complices soient poursuivis pénalement.
- d. Les dons à cette association ne peuvent émaner que de particuliers, dans la limite de 750 euros par personne et par initiative. Le recours à des prestataires privés pour collecter

Anne-Cécile Mercier, 2003. Le référendum d'initiative populaire : un trait méconnu du génie de Condorcet. Rev. franç. droit const., 3, n° 55,| p. 483-512. www.cairn.info/revue-française-de-droit-constitutionnel-2003-3-page-483.htm

des signatures est interdit. Le recours à la publicité privée devra être sérieusement encadré.

La limite de 750 euros par don de particulier énoncée ici correspond au dixième de la limite actuelle de financement d'une campagne électorale nationale par un particulier, dont on sait aujourd'hui combien cette limite favorise la mainmise des plus riches sur l'élection<sup>2</sup>. Cette limite nous semble donc trop élevée, car favorisant les citoyens aisés. Une limite de l'ordre de 100 euros au plus nous paraît préférable. Ce point interdit en outre le financement par les associations de citoyens : or ce sont bien des citoyens regroupés qui sont généralement à l'origine de propositions de RIC. Nous proposons de permettre aux associations de participer au financement des campagnes de collectes de signatures, dans une limite de l'ordre de un euro par citoyen adhérent à chacune d'elles (les associations qui fédèrent des entreprises et non des citoyens seraient ainsi exclues du financement).

- e. La fixation d'un plafond de dépenses permettra d'éviter le détournement du RIC au profit de puissants intérêts privés.
- f. Les signatures sont recueillies et traitées sur une plateforme numérique publique et sécurisée placée sous la responsabilité de l'institution indépendante en charge du processus, par hypothèse la Commission nationale du débat public (CNDP). L'enregistrement des signatures pourra se faire soit directement sur la plateforme, soit en mairie avec l'aide d'un agent public.
- g. Le nombre minimum de signatures requis est fixé à 2 % du corps électoral (soit environ 900 000 personnes actuellement). Ce point g, en fixant un seuil assez élevé, vise à nécessiter un vrai effort de mobilisation et à limiter le risque d'inflation électorale.

Si le premier objectif est louable, le risque d'inflation n'est pas démontré ni même analysé, bien que la note liste de très nombreux RIC étrangers, mais sans évaluer un éventuel lien entre seuil et fréquence des RIC. En Suisse et en Italie, malgré un seuil bas (environ 1% des électeurs), il n'y a pas inflation. Nous proposons un seuil proche de ces seuils suisse et italien. La note ne suit pas non plus les exemples de la Californie (40 millions d'habitants) et de l'Arkansas (3 millions d'habitants) qui fixent un seuil de signatures en pourcentage du nombre de votants à la dernière élection au poste de gouverneur (respectivement 5 et 8 %). On pourrait fixer un seuil de l'ordre de 2 % des électeurs ayant participé au second tour de la dernière élection présidentielle. Cette méthode a l'avantage de faire un parallèle entre la légitimité des élus et celle des initiateurs d'un RIC.

On pourrait aussi fixer un seuil pour une à quelques années, puis le redéfinir en fonction de l'expérience.

h. Le seuil de souscriptions est double pour les RIC d'abrogation, ainsi que pour les propositions portant sur des questions fiscales ou des lois organiques. Ce point h prévoit des conditions de validité plus exigeantes pour le RIC abrogatif que pour le RIC constructif, car il propose au peuple de défaire ce qui a été fait par ses élus, et organise ainsi l'affrontement de deux sources de légitimité.

Cette dernière affirmation est étonnante car le Parlement n'étant que le représentant du peuple qui est seul souverain, sa légitimité est clairement moindre que celle du peuple. Ce point prévoit aussi des seuils plus élevés pour les questions fiscales, alors qu'il n'y a pas de règle parlementaire différente en matière fiscale. Il nous semble plus opportun de prévoir qu'un RIC visant à diminuer les recettes soit accompagné d'une proposition précise de diminuer les dépenses et que parallèlement un RIC visant à augmenter les dépenses soit

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Julia Cagé, 2018. Le prix de la démocratie. Fayard, 29 août, 460 p.

accompagné d'une proposition d'augmenter les recettes (comme c'est le cas au Parlement). La note prévoit aussi des seuils plus élevés pour un RIC portant sur une loi organique, ce qui peut être justifié car c'est aussi le cas au Parlement.

i. Les signatures devraient être réunies en moins de six mois.

Cette période de signatures est médiane par rapport aux RIC étrangers.

j. La question posée par le RIC doit porter sur un sujet unique et respecter le principe d'unité de matière, de manière à assurer la clarté et la loyauté du scrutin.

Ce point j énonce une condition essentielle pour la clarté et la loyauté des débats, que l'on retrouve pour les lois parlementaires.

k. Il pourrait en outre être envisagé d'interdire les RIC dans l'année précédant la fin de la mandature, soit un an avant l'élection législative, pour éviter des formes de pré-campagne législative implicites.

Cette période où les RIC sont interdits n'est pas très claire : concerne-t-elle uniquement le référendum lui-même, la période de débat entre la validation de la proposition et le référendum, ou toute la procédure ? Il nous semble préférable d'interdire tout référendum dans les six mois avant et après une élection législative.

1. La Commission nationale du débat public (CNDP) examine la recevabilité de la proposition de RIC. Soit elle la juge recevable et la transmet immédiatement au Conseil constitutionnel, soit elle la juge irrecevable et la rejette en motivant sa décision. Dans ce dernier cas, le ou les auteurs du projet peuvent faire appel de cette décision devant le Conseil constitutionnel.

Mais que recouvre la « recevabilité » d'une proposition ? Qu'il s'agit bien d'une question à débattre, acceptable en tant que question ? La réponse est rien moins qu'évidente. Qu'il y a une opportunité ou une urgence à en débattre ? Difficile aussi à déterminer. Ou qu'elle respecte le point j ?

La CNDP devrait sans doute devenir une émanation d'une Chambre des citoyens tirée au sort (remplaçant le Sénat) et de l'Assemblée Nationale.

m. La proposition doit respecter la Constitution et les conventions internationales. Le Conseil constitutionnel est chargé de le vérifier.

Bien que le Conseil constitutionnel considère qu'un référendum est l'expression de la souveraineté du peuple et ne peut donc faire l'objet d'un contrôle de constitutionalité, toute loi doit respecter la Constitution. Si, à l'occasion d'un RIC législatif, les citoyens veulent modifier la constitution, ils devraient d'abord modifier la constitution par un RIC constitutionnel (avec des règles généralement plus dures), puis lancer le RIC législatif qui respecterait alors la nouvelle constitution.

En l'état actuel, c'est le rôle du Conseil constitutionnel de contrôler la constitutionnalité des projets de loi. Mais ce pourrait être le rôle d'une Chambre des citoyens tirée au sort remplaçant le Sénat dont le rôle serait de contribuer au pouvoir législatif et de veiller au respect de la constitution. Cette Chambre pourrait aussi organiser les RIC.

En revanche la compatibilité avec les conventions internationales pose question : aucun RIC n'étant possible au niveau international, cela revient à limiter la souveraineté du peuple. Si un RIC est contraire à une convention internationale, la proposition devrait se transformer en une proposition de modification de la convention, voire de dénonciation de cette convention. Cela demande d'intégrer les conventions internationales dans le champ du RIC, ce dont ne traite pas la proposition de Blondiaux et coll.

n. Une fois le référendum validé, toute association à but non lucratif a le droit de faire campagne pour ou contre la question soumise à référendum et d'y engager une partie de ses fonds propres mais ne peut lever des fonds spécifiques pour participer à la campagne référendaire. Seule une association nationale destinée à soutenir le « oui » ou le « non » est habilitée à recevoir des dons spécifiques, sous forme uniquement individuelle, et plafonnés à 30 euros par citoyen en âge de voter.

Ce point vise à prévenir l'influence des lobbies économiques.

- o. Une somme forfaitaire, à déterminer par la loi, ne devant pas excéder 150 000 euros, est versée sous forme de subvention à ces associations nationales si elles sont constituées.
  - Ce point vise à favoriser l'expression des citoyens les moins aisés.
- p. Toute proposition de RIC n'atteignant pas le seuil de signatures requis mais en obtenant quand même la moitié pourrait être inscrite d'office à l'ordre du jour des assemblées. Cette clause est justement nommée « droit d'interpellation » par le texte de Blondiaux et coll.
- q. Si plusieurs propositions de RIC arrivent simultanément, soit c'est la proposition qui a réuni le plus grand nombre de signatures qui est examinée en priorité, soit, afin de concentrer l'attention publique et l'effort d'information et de délibération, on limite à trois le nombre de campagnes simultanées.
- r. Le RIC intègre un temps de réflexion collective organisée qui permette de se prémunir autant que possible contre les manipulations de l'opinion, de mieux appréhender les conséquences du choix collectif et de les porter à la connaissance des citoyens au moment de voter. Le but est de demander au peuple souverain de se prononcer non sur une proposition brute et nue, mais sur une proposition débattue et raisonnée collectivement.
- s. Pour ce faire, une assemblée de citoyens est constituée, ayant pour fonction de réaliser une étude d'impact en auditionnant les experts et en synthétisant les études existantes, puis de rédiger et d'adopter un rapport de quelques pages exposant les conséquences pratiques (budgétaires, économiques, réglementaires, environnementales, sociétales, etc.) de chacune de deux options (vote du projet ou rejet), texte qui sera ensuite communiqué aux électeurs avec le matériel électoral.

Les points r et s ci-dessus sont essentiels. Ils permettent de contrer au moins partiellement le poids des grandes fortunes dans la presse et l'instrumentalisation des fausses nouvelles. Cela pose la question plus générale de la presse, dont le rôle est théoriquement — et que théoriquement malheureusement — d'organiser le droit d'informer et le droit à l'information Erreur! Signet non défini....

Cependant l'assemblée citoyenne est prioritairement orientée sur une étude d'impact des options. Ne faudrait-il pas plutôt qu'elle étudie plus généralement les conséquences du projet de loi ainsi que de ses alternatives (dont son rejet) ?

t. Cette assemblée est composée de 100 citoyens tirés au sort sur les listes électorales et si possible d'un député par groupe parlementaire constitué à l'Assemblée nationale et au Sénat (soit, aujourd'hui, une douzaine d'élus).

Ce nombre de 100 tirés au sort n'est guère justifié par les auteurs. Il est sans doute trop élevé pour une discussion approfondie entre non professionnels. On pourrait scinder ces 100 participants en groupes de 15 à 20, mais cela pose le problème de la synthèse, à moins de distribuer aux citoyens les différentes synthèses. La proposition de travailler en commissions (point y) n'y change rien comme on le verra. Le mélange de citoyens lambda, non professionnels et non experts, et de parlementaires fera que ces derniers monopoliseront

les débats. Comme les nombreuses expériences de conventions de citoyens dans le monde l'ont montré, il faut impérativement exclure les experts et professionnels des assemblées citoyennes.

u. Dans le cas où on choisirait une assemblée purement citoyenne, on pourrait exiger qu'elle auditionne chaque groupe parlementaire.

Ce point u est très intéressant, les parlementaires participant de l'expertise. Mais rien n'est dit sur qui choisit les autres experts auditionnés. Il faut prévoir un comité de pilotage mélangeant des personnes d'avis varié issu de la CNDP par exemple et aussi que l'assemblée citoyenne puisse auditionner les experts qu'elle aura choisis.

v. L'assemblée se réunira une semaine par mois pendant trois mois.

Ce point v exclut la plupart des citoyens qui travaillent et qui ne peuvent s'absenter une semaine par mois, même rémunérés. Des réunions en week-ends sont nettement préférables.

w. Les citoyens tirés au sort seront indemnisés au niveau de la rémunération ordinaire des députés à proportion du temps passé.

Ce point w part d'une bonne intention, mais ce mimétisme mal placé avec les parlementaires pourrait faire miroiter un pouvoir législatif à l'assemblée des citoyens, ce qu'elle n'a pas. Si l'expérience montre plutôt que cette offre pécuniaire facilite grandement le recrutement, c'est au risque de devenir une motivation majeure.

x. L'assemblée de citoyens sera présidée et animée par un(e) président(e) nommé(e) par une autorité indépendante (par hypothèse, la CNDP), qui ne prendra pas part au vote et sera choisi(e) pour son expérience en matière d'organisation des débats et du travail coopératif.

Ce point x prévoit de donner un président à l'assemblée citoyenne. Si un animateur professionnel (psycho-sociologue) est nécessaire, celui-ci ne doit être investi que d'une tâche purement technique. Le groupe des citoyens n'a nul besoin de dirigeant, même s'il ne prend pas part au vote.

y. Cette assemblée se réunit en séances plénières et en commissions. Les premières sont publiques, les dernières à huis clos.

Le caractère totalement public d'une partie du travail de l'assemblée citoyenne ouvre la porte aux pressions des lobbies sur les participants et est donc à exclure. Seul le rendu du travail de l'assemblée doit être totalement public. L'anonymat des participants doit être préservé pendant le travail de l'assemblée, ce qui n'empêche pas d'enregistrer leurs voix, ou de les filmer en les floutant pas exemple.

Le travail en séances plénières et commissions prévu favorise en outre grandement les professionnels ou quasi professionnels du travail en groupes, capables de bien comprendre les jeux de pouvoir et d'en jouer. Nous n'y sommes donc pas favorables.

- z. Un temps d'antenne sur les chaînes publiques est réservé à parité pour le « oui » et le « non », une fois la campagne référendaire ouverte.
- aa. Bien que « toute la procédure du RIC doive permettre, notamment par [...] les délais prévus entre les différentes étapes [et] de larges débats dans l'ensemble de la société sur cette initiative », aucun délai n'est prescrit hors le délai de collecte des signatures (6 mois cf. point i) et la durée de l'assemblée citoyenne (3 mois : cf. point v). Aucun délai n'est explicitement prévu notamment entre la collecte des signatures et le référendum lui-même.

Ce point ne prévoit donc pas de durée minimale entre l'acceptation d'un RIC et le référendum. Neuf mois (voire douze) nous semblent un minimum pour permettre la tenue

de l'assemblée citoyenne et du débat public.

bb. Pour être acquise, une proposition doit obtenir 50 % de oui avec une participation minimale de 50 % des inscrits.

Ce point bb, en prévoyant un taux de participation minimale s'écarte de la règle des élections des représentants qui ne prévoit aucune participation minimale. Il nous semble plus opportun de prévoir un taux minimal de oui par rapport aux inscrits ou par rapport aux électeurs de la majorité, ou les deux : par exemple 50 % de oui, et un taux de oui par rapport aux inscrits à définir, et/ou un taux supérieur ou égal au taux des électeurs de la majorité aux dernières élections législatives.