Analyse du « RIC délibératif »

Commission démocratie d'Attac et association Sciences citoyennes

18 mars 2019

Neuf auteurs [1] emmenés par Loïc Blondiaux ont publié le 19 février 2019 une note de Terra Nova proposant un « *référendum d'initiative citoyenne délibératif* » [2], donnant aux citoyens « non seulement le choix des réponses mais aussi celui des questions ». Cette proposition est présentée en détail en Annexe 1. Elle ne traite que des RIC dits législatifs et abrogatifs, c'est-à-dire permettant de proposer un projet de loi à l'Assemblée nationale, de voter une loi ordinaire ou organique ou d'abroger une loi, sans présager de l'éventuel intérêt des RIC infra-législatifs (visant un décret), locaux (à propos d'un arrêté municipal par exemple), constitutionnels (révision de la Constitution), révocatoires (mettre fin au mandat d'un élu) ou ayant trait à un traité international.

Dans un premier temps, Blondiaux et coll. listent les risques du RIC (ou les craintes), pour les réfuter ou y répondre par la procédure, risques que d'autres comme le sociologue Yves Sintomer [3] préfèrent définir comme des défis. Nous les listons en Annexe 2.

Assemblée citoyenne ou convention de citoyens

Le premier point fort qui justifie l' « invention » du *RIC délibératif* est la tenue d'une assemblée citoyenne avant la tenue du référendum. Celle-ci devrait réaliser une étude d'impact et rédiger un « rapport exposant les conséquences pratiques » du oui et du non. Il est dommage que cette proposition importante n'occupe que moins d'une page et demie dans une note de 38 pages. Il est aussi dommage que la note oublie de se référer à plusieurs articles récents dont la démarche est comparable mais dont certaines modalités pour instituer et faire travailler un mini public tiré au sort semblent plus propices à faire apparaître des propositions conformes au bien commun. Après un article de Sintomer [4], il y en eut un autre par ce même sociologue et l'économiste Thomas Coutrot [5] et aussi un point de vue de militants des associations ATTAC et Sciences citoyennes [6]. Alors que Sintomer propose, comme Blondiaux et coll., une *assemblée citoyenne* d'une centaine de personnes, les deux autres articles demandent l'un une *conférence de citoyens,* l'autre une *convention de citoyens*. Ces dernières procédures, qui regroupent 15 à 20 personnes, sont voisines puisque la

---

1 Ces auteurs sont pour sept d'entre eux universitaires ou directeurs de recherche en science politique, droit, aide à la décision, et pour deux d'entre eux dirigeants d'associations.

2 Loïc Blondiaux, Marie-Anne Cohendet, Marine Fleury, Bastien François, Jérôme Lang, Jean-François Laslier, Thierry Pech, Quentin Sauzay, Frédéric Sawicki, 2019. Le référendum d'initiative citoyenne délibératif. Terra Nova, 19 fév., 38 p. http://tnova.fr/notes/le-referendum-d-initiative-citoyenne-deliberatif

3 Yves Sintomer, 2019. Entretien. Le 1, 27 fév. 2019.

4 Yves Sintomer, 2018. Fonder une République à la hauteur des défis du XXIe siècle. Le Monde, 19 déc. https://www.lemonde.fr/idees/article/2018/12/18/gilets-jaunes-fonder-une-republique-a-la-hauteur-des-defis-du-xxie-siecle_5399064_3232.html

5 Thomas Coutrot et Yves Sintomer, 2019. Pour un RIC vraiment citoyen. Blog Mediapart, 8 janv. https://blogs.mediapart.fr/thomas-coutrot/blog/080119/pour-un-ric-vraiment-citoyen

6 Commission démocratie d'ATTAC et association Sciences citoyennes, 2019. Le référendum d'initiative citoyenne : les citoyens non pas manipulés mais informés décident. 7 janv., 4 p. https://blogs.attac.org/commission-democratie/textes-de-la-commission-democratie/article/le-referendum-d-initiative-citoyenne-les-citoyens-non-pas-manipules-mais et https://blogs.mediapart.fr/jacques-testart/blog/100119/le-ric-des-citoyens-non-pas-manipules-mais-informes-decident

convention de citoyens est la version rationalisée et reproductible de la conférence de citoyens, telle que proposée par Sciences citoyennes depuis 2007 [7, 8]. Le choix des participants à la convention de citoyens doit viser :

- une représentativité sociologique des membres de la convention pour donner à chacun des arguments un ancrage populaire : minorisation des arguments qui ne sont représentatifs que des élites, et couverture extensive des classes populaires en termes de situations de vie ;
- l'absence de comportement mimétique, chacun devant se prononcer en âme et conscience, de manière authentique. Les conditions de débat sont donc essentielles.

L'effectif de ces mini publics est important car, si l'intelligence collective peut se manifester avec 100 comme avec 15 participants, une autre vertu majeure de ces procédures est d'apparition plus probable au sein d'un effectif réduit : il s'agit de l'empathie qui s'empare des acteurs des conventions de citoyens et les conduit à relativiser leurs intérêts propres au profit de propositions qui visent le bien commun [9]. De plus, le travail en groupe important privilégie les professionnels ou militants qui ont l'habitude de la discussion en larges assemblées, alors que passer d'un groupe de 25 à un groupe de 100 n'apport rien quant à la représentativité statistique. Le travail prévu en séances plénières et commissions favorise de même les participants familiarisés avec les jeux de pouvoir. Ces propositions sont donc défavorables aux "simples" citoyens.

Quelques autres points de la procédure nous différencient de la note de Blondiaux et coll. Ils souhaitent ajouter à l'assemblée de citoyens tirés au sort une douzaine de députés (un par groupe parlementaire) afin de « ne pas affaiblir » la fonction parlementaire, comme s'ils craignaient de déplaire aux élus. Cette position, outre qu'elle signale une méfiance à l'égard du peuple, risque de nuire à la liberté inventive des échanges entre citoyens. Il faut rappeler la grande spécificité de l'apport des tirés au sort : l'indépendance et l'impartialité dans l'approche ce qui (et c'est normal) n'est pas le cas des parlementaires, l'apport dans l'argumentation d'éléments inédits et peut-être imprévisibles, ce qui (et là aussi c'est normal) n'est pas le cas des parlementaires s'inspirant toujours d'une orientation d'ensemble. Le plus important est cependant la qualité unique d'un groupe de citoyens tirés au sort et décidés à s'investir sans réserve pour le bien commun.

De plus, l'assemblée serait présidée par une personnalité compétente dans l'organisation des débats. Si les conventions de citoyens bénéficient d'un animateur professionnel (psycho-sociologue), celui-ci est investi d'une tâche purement technique et ne saurait en même temps présider le groupe des citoyens, lequel n'a nul besoin de dirigeant.

Par ailleurs, est-il sage de prévoir une semaine de réunion par mois (pendant trois mois) pour cette assemblée sachant que les réunions durant les jours ouvrables écartent certains citoyens davantage que les travaux de week-end ? La note prévoit une rémunération (à la hauteur du salaire d'un parlementaire) pour les citoyens impliqués dans l'assemblée. Il s'agit d'un mimétisme mal placé qui pourrait faire miroiter un pouvoir législatif de l'assemblée des citoyens. Si l'expérience montre que cette offre pécuniaire facilite grandement le recrutement, c'est au risque de devenir une motivation majeure. D'autres grandes différences apparaissent entre cette assemblée et la convention de citoyens, qui expriment sans doute une méfiance vis-à-vis du gouvernement du peuple et une

---

[7] Sciences Citoyennes, 2007. Projet de loi concernant les conventions de citoyens. 8 nov. 16 p. https://sciencescitoyennes.org/projet-de-loi-concernant-les-conventions-de-citoyens/

[8] Sciences Citoyennes, 2010. Quelques différences entre Débat Public (DP) et Conventions de Citoyens (CdC) – Pour mieux appréhender les spécificités des CdC. 8 avril. https://sciencescitoyennes.org/quelques-differences-entre-debat-public-dp-et-conventions-de-citoyens-cdc-pour-mieux-apprehender-les-specificites-des-cdc/

[9] Il existe une recherche pédagogique qui essaie de développer les capacités d'expression et d'échange dans des contextes variables et notamment au sein de groupes assez importants, mais cela sera-t-il suffisant pour éviter l'apparition d'inégalités entre les participants ? Dans notre cas, la présence d'un modérateur professionnel (psychosociologue) est indispensable.

tolérance vis à vis des lobbies et groupes défendant des intérêts hostiles au peuple. Pourquoi les séances plénières de l'assemblée des citoyens doivent-elles être publiques, au risque de prêter le flanc aux porteurs d'intérêts ? Qui choisit les experts « pour et contre » ? C'est là un point fondamental car la vérité ne peut être approchée que par la confrontation de savoirs variés. La convention de citoyens veut résoudre cette difficulté par son comité de pilotage composé délibérément d'experts aux points de vue différents, lesquels ont pour mission de s'accorder sur un programme de formation à offrir aux citoyens en identifiant par consensus des intervenants défendant des options variées. Le choix des experts invités vise un contraste maximal des opinions de manière à ce que tous les arguments existants dans la société soient présentés. Finalement, qui réalisera la synthèse des travaux réalisés ? Tout scribe, même honnête, ne peut qu'opérer des choix (ses choix), en valorisant certains points et en négligeant les autres. Il n'appartient qu'aux citoyens inclus dans la procédure de produire leurs conclusions.

Financement

Le second point fort de la note de Blondiaux et coll. est de prévoir en détail le financement de la campagne de recueil des signatures et de la campagne pour ou contre la question soumise à référendum. Cet aspect, inspiré de la loi de financement des activités politiques, vise à éviter le poids des citoyens les plus fortunés et surtout des groupes d'intérêt. Cependant on peut regretter qu'une place encore trop grande soit faite pour les citoyens les plus fortunés en autorisant jusqu'à 750 € le financement par un particulier de la pétition initiale. Une limite de l'ordre de 100 € nous paraît plus équitable. Et il serait utile et juste de permettre aussi le financement de cette pétition par les organisations de la société civile au prorata du nombre de leurs adhérents citoyens.

Seuils de signatures et de succès

La note prévoit un minimum de signatures en faveur du référendum équivalent à 2 % du corps électoral, pour éviter une inflation de RIC, soit deux fois plus qu'en Suisse ou en Italie pour des RIC législatifs. Or aucune étude ne vient confirmer que les seuils les plus faibles observés dans le monde induisent une inflation de RIC, ce qui n'est qu'un apriori. Nous proposons donc un seuil similaire à ceux de la Suisse ou de l'Italie, soit de l'ordre de 1 % du corps électoral. Pour que ce chiffre tienne compte de la participation des électeurs aux élections qui peut varier grandement, ce seuil pourrait être aussi de l'ordre de 2 % des électeurs du second tour de la dernière élection présidentielle. Mais faut-il prendre l'élection présidentielle comme une référence ?

L'introduction d'un seuil de souscriptions double pour un RIC abrogeant une loi ou portant sur des questions fiscales ne nous paraît pas plus justifiée.

Classiquement, le seuil de succès d'un référendum est exprimé par la majorité des votes exprimés et une participation minimale de 50 % des inscrits. Si la majorité de oui n'est guère contestable, ce n'est pas le taux de participation qui est le plus significatif, mais le pourcentage des électeurs inscrits qui se sont prononcés pour le oui. Cette dernière limite devrait être fixée à partir des chiffres des RIC organisés à l'étranger plutôt qu'*ex nihilo* (30 % des inscrits ?) ; alternativement on pourrait fixer une limite en nombre de oui par rapport au nombre de voix obtenues par le président ou la majorité aux dernières élections, avec les mêmes remarques que plus haut.

Aucun délai minimal n'est prévu entre l'acceptation du RIC et le référendum lui-même, alors que le temps est essentiel pour une information et un débat public de qualité. Une période minimale de neuf à douze mois nous paraît nécessaire pour l'ensemble de la procédure.

Débat public

Enfin la proposition ne dit rien sur l'organisation du débat public entre citoyens, hors l'inclusion de l'avis de quelques pages de l'Assemblée citoyenne dans le matériel électoral. C'est le rôle de la presse – fondamental en démocratie – de mettre en scène les débats politiques, en diffusant et confrontant les avis et propositions des citoyens. Or la presse actuelle ne le fait pas comme l'a

montré son extraordinaire parti pris lors du référendum de 2005. La réalité est l'expropriation habituelle des principaux moyens d'information, de réflexion et de discussion par les maîtres du pouvoir liés aux patrons des grands moyens d'information, ce qui amène logiquement à remettre en cause la propriété des médias.

Les Gilets jaunes de Montpellier [10] proposent ainsi la création d'un organe d'information indépendant, contrôlé par une commission composée de citoyens tirés au sort et chargée de veiller sur l'information impartiale et indépendante du peuple français en matière de RIC. Ils prévoient aussi la création d'une chaîne de télévision publique dédiée aux RIC, à financement strictement public et l'obligation pour les autres chaînes audiovisuelles d'organiser des débats et de présenter les avis en présence en respectant l'égalité de traitement entre les différentes positions.

Dans cette même direction mais au-delà des RIC, Acrimed propose un ensemble de mesures [11] pour que le droit d'informer et le droit d'être informé ne soient pas bafoués : doter obligatoirement les rédactions du droit d'élire et de révoquer les directions, rendre les règles déontologiques opposables aux patrons des médias, créer un Conseil de déontologie de la presse sans pouvoir de sanction, développer un système médiatique réellement au service des citoyens et donc financé collectivement par les citoyens avec un Conseil national des médias qui formerait un quatrième pouvoir constitutionnel, etc.

Plus généralement, pourquoi le processus de démocratie active qu'illustre le RIC ne devrait-il pas être intégré dans la préparation des lois par le Parlement par le biais de conventions de citoyens ? Une loi préparée ne devrait-elle pas être présentée dès son dépôt à toute la population ? Il serait ainsi possible de la discuter, de la modifier. Rien ne devrait interdire que, chaque fois que le sujet le réclame, des commissions, sous forme d'assemblées citoyennes ou de conventions de citoyens, soient chargées, avec l'aide de moyens et de professionnels de l'information, de présenter au public un ensemble de données, réflexions et analyses sur des points en débat [12].

Notre analyse nous amène à considérer que la proposition de Terra Nova vaut surtout pour sa description précise de la procédure de RIC, du début à la fin. Elle pêche néanmoins par de nombreuses faiblesses dont la correction ferait du RIC délibératif proposé une réelle avancée démocratique.

---

[10] Proposition de référendum d'initiative citoyenne de Montpellier. Gilets jaunes, janv. 2019. https://lacarmagnole.fr/wp-content/uploads/2019/01/Proposition_de_RIC_Montpellier.pdf

[11] www.acrimed.org/-Transformer-lesmedias-Nos-propositions- Ces propositions sont synthétisées pour l'essentiel dans Robert Joumard, 2019. Pour une presse au service des citoyens. 21 janv., 5 p. https://local.attac.org/rhone/spip.php?article2137

[12] Une Chambre des citoyens (remplaçant le Sénat) tirée au sort pourrait ainsi organiser des conventions de citoyens sur tous les sujets controversés et en défendrait les avis devant les députés, les contradictions persistantes entre les deux chambres étant réglées par référendum.

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 [13]. 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 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

---

[13] 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-francaise-de-droit-constitutionnel-2003-3-page-483.htm

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 [14]. 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 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.

---

[14] Julia Cagé, 2018. Le prix de la démocratie. Fayard, 29 août, 460 p.

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.

l. 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 [11]...

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.

Annexe 2 : les risques identifiés du RIC délibératif

L'un des points positifs de la proposition de Blondiaux et coll. est la prise en compte de certains risques qu'identifient les auteurs, pour les réfuter ou y répondre par la procédure :

- « Le règne de la démagogie et des manipulations ». Par exemple l'impopularité croissante de l'impôt pourrait déboucher sur des initiatives référendaires visant à supprimer des taxes sans se soucier de l'équilibre des finances publiques, alors même qu'une majorité de citoyens restent attachés à la qualité des services publics et des systèmes de protection sociale. La réponse à ce risque est de rendre plus difficile le recueil des signatures.

  D'autres réponses sont possibles comme nous en donnons un exemple plus haut, notamment en créant les conditions d'un débat public de qualité.

- « La complexité des questions », quand les conséquences du choix sont insuffisamment connues des électeurs, ce qui semble avoir été le cas lors du référendum britannique sur le Brexit. La réflexion collective par le biais d'une assemblée de citoyens y répond.

- « Les différents biais liés à la question » : le caractère binaire des questions soumises à référendum – indispensable pour dégager une majorité claire – permet mieux de savoir ce que le peuple refuse que ce qu'il désire.

- « Les dérives plébiscitaires », quand le référendum n'est plus utilisé pour répondre à une question mais pour soutenir ou s'opposer à la personne qui la pose, ce qui est toujours envisageable.

- « La délégitimation des parlementaires », mais cette délégitimation n'est pas le fait du RIC, mais de l'évolution du régime politique français où le Parlement n'est plus qu'en droit et non en fait le lieu où se formule la volonté générale.

- « L'affaiblissement des autorités démocratiquement élues ».

  C'est effectivement un risque pour les élus, mais ce n'est nullement un risque pour le pouvoir du peuple, c'est-à-dire la démocratie. C'est d'ailleurs la fonction-même du RIC de transférer du pouvoir des élus aux citoyens et donc d'affaiblir et diminuer le pouvoir des premiers.

- « Le risque d'inflation électorale », par le biais des réseaux sociaux qui font croire qu'il ne serait pas si compliqué de voter chaque jour et à tout propos.

  Le RIC ne vise pas un vote sur internet d'un simple clic comme on peut signer une pétition. Les exemples de la Suisse et de l'Irlande va à l'encontre de cet apriori : on y vote des RIC plusieurs fois pas an et cela se passe très bien.

- « La disqualification du politique » : les auteurs montrent que la demande de RIC est un effet de la disqualification du politique et non l'inverse, et que le rejet du RIC pourrait favoriser la disqualification du politique.

  Une nouvelle vigueur politique peut ressortir de démarches réussies comme le RIC. Il pourrait contribuer à l'invention progressive d'un nouveau rôle des élus, perdant un certain pouvoir pour regagner une influence d'une autre manière (animer, mettre dans l'agenda public ce que les citoyens expriment et demandent, etc.)

- "Le manque de délibération préparatoire au vote" : l'importance donné aux délibérations préparatoires nous semble tout à fait opportune, même si certains détails nous semblent à revoir.

Le travail de l'assemblée citoyenne répond à la plupart de ces risques, ainsi que le soin apporté au financement des différentes étapes du RIC. Ces deux éléments de la procédure sont essentiels et comptent au nombre des points positifs du projet.