



Référendums d'initiatives citoyenne et "partagée"

Julien Giudicelli

► To cite this version:

Julien Giudicelli. Référendums d'initiatives citoyenne et "partagée": Genèse, réticences et enjeux du débat. Philippe Claret; Florian Savonitto. La réforme institutionnelle sous le quinquennat d'Emmanuel Macron. Les projets de loi pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace, L'Harmattan, pp.215-235, 2020, DROIT COMPARÉ, 978-2-343-19166-9. hal-02376452

HAL Id: hal-02376452

<https://hal.science/hal-02376452>

Submitted on 1 Jun 2022

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

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

Copyright

RÉFÉRENDUMS D'INITIATIVES CITOYENNE ET « PARTAGÉE » : GENÈSE, RÉTICENCES ET ENJEUX DU DÉBAT

Julien GIUDICELLI



*Maître de conférences en droit public
Université de Bordeaux
CDPC Jean-Claude Escarras
Université de Toulon, Aix-Marseille Université,
Université Pau & Pays de l'Adour, CNRS, DICE, Toulon*

1. On assiste en France à un paradoxe : en effet, dans un pays où le référendum est prévu au niveau national par l'un des articles liminaires de la Constitution relatif à la souveraineté¹, après une forte défiance lors des régimes précédents et notamment sous la III^e République², le référendum législatif de l'article 11 n'a finalement été que très peu utilisé³.

Il est surprenant à cet égard de constater le décalage existant entre la volonté très souvent affichée des candidats à l'élection présidentielle de recourir, s'ils étaient élus, au référendum⁴ et son utilisation effective une fois

¹ Article 3 de la Constitution : « La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum. »

² Due non seulement à l'utilisation plébiscitaire qu'en firent Napoléon I^{er} et Napoléon III mais aussi, et peut-être en dernière analyse surtout, à la répugnance des parlementaires à perdre leur monopole législatif.

³ Seulement huit fois depuis 1958. Pour des raisons bien connues, l'engagement de sa responsabilité politique, De Gaulle l'utilisa par quatre fois (1961, référendum sur le principe d'autodétermination en Algérie, 1962, approbation des accords d'avion puis, la même année, élection du président de la République au suffrage universel, 1969, création d'une nouvelle collectivité territoriale et réforme du Sénat) ; un seul scrutin référendaire sous Pompidou (1972, ratification du traité d'entrée dans le marché commun de la Grande Bretagne), deux sous Mitterrand (1988, préparation de la consultation sur l'autodétermination de la Nouvelle Calédonie, 1992, ratification du traité de Maastricht), un sous Chirac (2005, ratification du traité créant la Constitution européenne).

⁴ Lors de la dernière élection présidentielle de 2017, nombre de candidats faisaient du référendum l'un des axes majeurs de leur campagne, les uns s'en tenant, comme François Fillon, à promettre des référendums sur certaines questions, tandis que les autres annonçaient à la fois des référendums spécifiques et l'introduction de

l'échéance passée. Comme s'il était nécessaire de raviver, le temps d'une campagne, le souvenir de cette institution, tant elle fait partie intégrante de la geste gaullienne qui marque, peut-être inconsciemment, l'électeur. Il y a là une forme de cynisme des hommes politiques que la compétition politique semble hélas nécessiter. La promesse de recourir au référendum ne pourra que flatter l'électeur puisqu'elle l'érige fugacement au rang de législateur.

Politistes et constitutionnalistes ont expliqué les causes de cette quasi-désuétude de l'instrument référendaire. La première d'entre elles réside indubitablement dans la déconnexion entre son emploi et la responsabilité politique du président de la République⁵. La dramatisation gaullienne de l'enjeu politique du référendum explique en effet en très grande part son succès dans les années soixante. En ne liant plus sa destinée politique à l'approbation du référendum relatif à l'entrée de la Grande-Bretagne dans la Communauté européenne, le président Pompidou a, le premier, ébranlé l'institution. Ce fut, et de façon plus emblématique encore, le cas des présidents Mitterrand et Chirac, lors des scrutins relatifs au traité de Maastricht en 1992 et au traité établissant une Constitution pour l'Europe en 2005 (pour l'heure seul projet de loi référendaire repoussé par le corps électoral).

Par ailleurs, malgré la révision constitutionnelle de 2008 instaurant un référendum dit faussement d'« initiative partagée » (on y reviendra), le référendum législatif est un instrument qui ne peut, en pratique, être initié que par le président de la République, quoique la dernière mouture du projet de révision constitutionnelle puisse changer la donne⁶.

De plus, et malgré l'élargissement considérable du champ référendaire par les révisions constitutionnelles de 1995 et 2008 ajoutant un troisième domaine (réformes relatives à la politique économique, sociale et environnementale et aux services publics qui y concourent), seuls les deux domaines originaux (organisation des pouvoirs publics et ratification d'un

l'initiative populaire (Jean-Luc Mélenchon, Marine Le Pen et Nicolas Dupont-Aignan), ou seulement cette dernière (Benoît Hamon).

Si le candidat Macron n'en faisant en revanche pas mention, il s'engageait néanmoins dans son programme à une forme de démocratie participative, promettant « des dispositifs innovants d'évaluation du travail parlementaire et législatif (jurys citoyens, compte-rendu de mandat via les réseaux sociaux » et s'engageant à encourager « les communes à développer les budgets participatifs, c'est-à-dire à consulter directement les citoyens sur l'utilisation de l'argent public »

Voir son programme sur : <https://storage.googleapis.com/en-marche-fr/COMMUNICATION/Programme-Emmanuel-Macron.pdf>.

⁵ Qu'il n'a pourtant aucune obligation juridique à engager, en raison précisément du principe d'irresponsabilité politique du chef de l'État.

⁶ Cf. *infra*.

traité international) ont été utilisés⁷. De sorte que le Parlement n'a pas, en pratique, perdu son monopole législatif en matière de politique sociale, économique et environnementale⁸.

Certains ont prétendu que la révision constitutionnelle de 2008 aurait intégré dans l'article 11 une initiative « mixte » ou « partagée », ce qui est en réalité absolument faux. Son alinéa 3, rajouté par la réforme, prévoit qu'« un référendum peut être initié par un cinquième des membres du Parlement soutenu par un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales », et par ailleurs de préciser que « cette initiative prend la forme d'une proposition de loi ». De sorte que l'expression « référendum d'initiative partagée », désormais consacrée par les médias, est en réalité fallacieuse. Il s'agit bien en effet d'un référendum d'initiative parlementaire⁹, car ce sont les députés et sénateurs (un cinquième du membre du parlement dispose l'article 11 modifié, soit 185 d'entre eux, ce qui empêche les groupes peu représentés de déposer une proposition) qui en sont réellement à l'origine¹⁰. Ce n'est qu'après qu'elle doit être soutenue par un dixième du corps électoral.

⁷ Quatre référendums ont porté sur la ratification d'un traité international (accords d'Evian, entrée dans le marché commun du Royaume Uni notamment, traité de Maastricht, traité constitutionnel européen).

Quatre autres ont porté sur l'organisation des pouvoirs publics (principe d'autodétermination en Algérie, élection au suffrage universel direct du président de la République, réforme du Sénat et institution des régions, préparation de la consultation sur l'autodétermination de la Nouvelle Calédonie).

⁸ De fait, aucune proposition de loi référendaire en ce domaine n'a pour l'heure prospéré.

⁹ On partage résolument l'expression employée par Francis Hamon (F. Hamon, « Le référendum d'initiative partagée », *RFDC*, 2014, n° 98, p. 253) qui parle de « référendum d'initiative parlementaire minoritaire ».

¹⁰ Voir la fiche élaborée par le Sénat en 2008, qui emploie à raison l'expression « référendum d'initiative parlementaire » : https://www.senat.fr/role/fiche/reforme_constit_2008.html.

Il est revanche fort regrettable que, dans la première décision rendue en la matière, n° 2019-1 RIP du 9 mai 2019, le Conseil ait adopté le sigle RIP, ce que déplore également Romain Rambaud, (R. Rambaud, « Référendum d'initiative partagée, une première historique », *AJDA*, 2019, p. 1073). Voir la décision in <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2019/20191RIP.htm> et le communiqué de presse in <https://www.conseil-constitutionnel.fr/actualites/communiqu%C3%A9-de-presse-decision-n-2019-1-rip-du-9-mai-2019-communiqu%C3%A9-de-presse> qui pourtant énonce à raison que « le constituant [...] a ainsi réservé aux membres du Parlement le pouvoir d'initiative d'une telle proposition de loi ».

Cet article 11 modifié, qui s'inscrit dans le sillage des propositions concordantes des rapports du Comité Vedel de 1993¹¹ (mis en place par François Mitterrand) et du Comité Balladur de 2007¹² (missionné par Nicolas Sarkozy) est en pratique irréalisable. L'esprit des travaux alors effectués a fortement influencé le constituant dérivé de 2008, satisfait de cette réforme en trompe-l'œil : les constitutionnalistes composant les Comités Vedel et Balladur avaient alors entr'aperçu les potentialités détonantes de l'initiative populaire. Accepter qu'une simple fraction du corps électoral puisse provoquer un référendum, c'était admettre que l'initiateur populaire puisse, lui seul, déclencher un conflit avec le Parlement en contestant son œuvre législative. Or, c'est précisément la raison d'être de l'initiative populaire. Il était alors tentant d'avancer l'idée d'une initiative prétendument « mixte », c'est-à-dire associant en amont une minorité parlementaire. Une telle proposition n'avait pour but que de mettre sous tutelle la fraction du corps électoral et de faire entrer ce faisant l'initiative dans le circuit institutionnel classique¹³.

¹¹ Voir le rapport du Comité consultatif pour la révision de la Constitution remis le 15 février 1993 au président François Mitterrand : https://www.ladocumentationfrancaise.fr/docfra/rapport_telechargement/var/storage/rapports-publics/084000091.pdf ou <http://mjp.univ-perp.fr/france/vedel1993.pdf>.

¹² Voir le rapport du Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions remis le 29 octobre 2017 au président Nicolas Sarkozy : <https://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/074000697.pdf>.

¹³ Le rapport du Comité Vedel ne dit finalement pas autre chose : « Pour ne pas déposséder la représentation nationale de son rôle légitime dans le vote de la loi, les parlementaires seraient impliqués dans une telle procédure dès son origine : l'initiative minoritaire combinerait celle des élus de la nation et celle des citoyens eux-mêmes. Par ailleurs le Parlement resterait libre d'adopter le projet avant qu'il soit soumis au référendum. » *JORF*, 15 février 2013, p. 2549, § 38.

Celui du Comité Balladur, qui ne cache pas reprendre l'esprit du Comité Vedel, est peut-être plus explicite encore : « La difficulté de l'exercice consiste donc à concilier le droit d'initiative des citoyens et les garanties indispensables dont il convient de l'entourer pour pallier les inconvénients qui pourraient résulter du choix de certains sujets de société. Surtout, le Comité a estimé qu'il y aurait quelque contradiction dans son propos s'il recommandait à la fois d'émanciper le Parlement et d'étendre de manière excessive le champ de la démocratie directe. Il lui est donc apparu qu'il était indispensable d'associer les parlementaires, dès son origine, à une procédure nouvelle. C'est pourquoi il entend, pour l'essentiel, se référer à la proposition formulée en ce sens, en février 1993 par le comité consultatif pour la révision de la Constitution présidé par le Doyen Vedel. » (p. 74-75 du rapport).

De sorte que la recommandation d'ajout, par les deux comités, d'un nouvel alinéa 3 à l'article 11 est strictement identique : « Un référendum portant sur un objet mentionné au premier alinéa du présent article peut être organisé à l'initiative d'un cin-

De telles appréhensions sont avérées. La révision de 2008 est en effet conforme en tout point à l'esprit des propositions du Comité Vedel reprises par le Comité Balladur, de sorte que la révision de l'article 11 n'est en réalité qu'un leurre. Seuls les partis de gouvernement, par hypothèse ici de l'opposition, peuvent parvenir à faire souscrire à la proposition référendaire au moins 185 des 925 parlementaires, dans le cadre de la composition actuelle des deux assemblées. Il faut en outre que cette initiative parlementaire minoritaire soit soutenue par un dixième des inscrits sur les listes électorales. Les millions de signatures requises paraissent plus que difficiles à réunir¹⁴. Sera alors exclue de fait toute initiative non relayée par

quième des membres du Parlement soutenue par un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales », que le constituant dérivé de 2008 fera sienne en ajoutant seulement une phrase (Cette initiative prend la forme d'une proposition de loi et ne peut avoir pour objet l'abrogation d'une disposition législative promulguée depuis moins d'un an), précisant bien ainsi que l'initiative est donc une proposition et qu'elle ne peut porter sur toute législation antérieure.

¹⁴ Notons que depuis décembre 2013 (soit depuis la loi organique du 6 décembre de cette même année, prise en application de l'article 11 modifié) seule une procédure d'initiative parlementaire a été récemment initiée, relativement à la privatisation des Aéroports de Paris (ADP). Cette proposition de loi contient une disposition unique ainsi rédigée : « L'aménagement, l'exploitation et le développement des aéroports de Paris-Charles-de-Gaulle, Paris-Orly et de Paris-Le Bourget revêtent le caractère d'un service public national au sens du neuvième alinéa du préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 ». Pour autant, il ne s'agit que de la première phase de la procédure, unissant les différentes oppositions provenant de gauche, de droite et du centre, ce qui démontre, s'il en était besoin, la difficulté d'atteindre le seuil minimal de 185 parlementaires. 248 d'entre eux ont en effet paraphé l'initiative, issus des groupes de l'Assemblée nationale et du Sénat PS, PCF, LFI, LR, RDSE (groupe sénatorial radical de gauche), Libertés et Territoires (rassemblant des députés de gauche, du centre gauche et du centre droit). Le Conseil constitutionnel a validé sans réserve aucune l'initiative dans sa décision n° 2019-1 RIP du 9 mai 2019. D'autant que cette proposition n'annule aucunement une disposition législative promulguée depuis au moins un an (article 11 alinéa 3 de la Constitution).

La seconde étape sera pourtant des plus difficiles puisqu'il s'agira ensuite de réunir les signatures de plus de 4 710 000 inscrits sur les listes électorales (chiffre rapporté en regard du nombre d'inscrits pour le scrutin des dernières élections européennes du 26 mai 2019) dans un délai de neuf mois, dans le mois suivant la publication de la décision du Conseil constitutionnel (article 4 I et II de la loi organique n° 2013-1114 du 6 décembre 2013 portant application de l'article 11 de la Constitution).

Le recueil des soutiens a commencé le 13 juin 2019 et peut se faire par signature électronique sur le site dédié <https://www.referendum.interieur.gouv.fr/>. Mais les chausse-trappes ne manquent pas. La loi organique, en application de l'alinéa 5 de l'article 11 modifié, dispose en effet (article 9 premier alinéa) : « Si la proposition de loi n'a pas été examinée au moins une fois par chacune des deux assemblées parlementaires dans un délai de six mois à compter de la publication au Journal

un ou plusieurs partis politiques faiblement représentés voire non représentés au Parlement. Finalement, le risque de l'initiative « mixte » réside dans l'affadissement de l'offre référendaire. Si, en effet, minorités parlementaire puis populaire sont couplées, cela signifie nécessairement que la proposition doit susciter l'intérêt, tant au niveau de la substance de la proposition que du profit tactique que pourra en retirer la minorité parlementaire constituée nécessairement de partis de gouvernement. En d'autres termes, ces partis devront analyser la proposition en tenant compte de leur vocation à retourner aux affaires. Dès lors, toute innovation politique qui n'aurait l'heur de complaire à la minorité parlementaire serait vouée à l'échec.

En regard de l'initiative italienne, réellement citoyenne, le nombre de signatures requises est environ dix fois supérieur, puisque n'est exigé dans le pays de Dante que le paraphe de 500 000 inscrits soit, à démographie comparable, à peu près un centième du corps électoral.

Par ailleurs, il y a une dissymétrie flagrante quant au contrôle juridictionnel effectué sur la question référendaire. Le contrôle de la constitutionnalité de la question référendaire concerne uniquement le référendum d'initiative parlementaire, à l'exclusion du référendum d'initiative présidentielle. Or, on le sait depuis la décision 62-20 DC réitérée

officiel de la décision du Conseil constitutionnel déclarant qu'elle a obtenu le soutien d'au moins un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales, le Président de la République la soumet au référendum. » Ce qui permet au Parlement de retarder d'autant l'initiative (il s'agit d'un examen, non d'une approbation de la proposition voire d'une modification partielle de cette dernière). Il serait alors possible à l'Assemblée nationale de mettre la proposition à son ordre du jour rapidement, puisque le groupe LRM y détient la majorité absolue. Pire, le Parlement peut enterrer définitivement l'initiative, puisque si les deux Chambres se prononcent sur le texte, qu'elles l'adoptent ou non, les électeurs ne seront alors pas convoqués. Si tous ces obstacles étaient levés, le scrutin référendaire se tiendrait en octobre 2020. Observons enfin, pour être exhaustif, que la loi organique a par ailleurs ajouté au texte constitutionnel en son article 4, III et IV, des limites temporelles : si des élections nationales (présidentielle ou législatives) adviennent dans les six mois, les opérations de recueil sont retardées deux mois après le scrutin (même hypothèse prévue en cas de dissolution, de vacance de la présidence de la République ou d'empêchement définitif du chef de l'État).

Les auteurs de la proposition de loi relative à ADP, conscients des difficultés de la tenue d'un hypothétique scrutin référendaire, font en réalité œuvre tactique. Au lendemain de la décision du Conseil, le cours de l'action s'est en effet brutalement effondré (passant de 179,10 € le 7 mai à 153 € le 10 mai, soit lendemain de la décision du Conseil). Ce qui tendrait à dissuader les éventuels investisseurs privés intéressés par la privatisation. Certes, la loi PACTE a été promulguée et le principe de la privatisation adopté, de sorte que la cession puisse théoriquement avoir lieu, mais politiquement et économiquement, il est fort improbable que les opérations soient initiées.

par la décision 92-313 DC dite *Maastricht III*, le Conseil constitutionnel refuse de contrôler, après la tenue du scrutin, la loi adoptée directement par le corps électoral. Il aurait pu être remédié à ce déclinatoire de compétence, qui a permis au général De Gaulle de procéder à un scrutin instaurant l'élection au suffrage universel direct du président de la République en fraude de la Constitution, puisque son projet de loi référendaire (comme celui, tenu en échec cette fois-là, de 1969) tendait à réviser la Constitution. La révision constitutionnelle de 2008 aurait pu en effet ajouter en amont du scrutin référendaire, un contrôle juridictionnel de la question dans le cas de l'initiative présidentielle comme dans celui de l'initiative parlementaire. C'est d'ailleurs la proposition qu'a faite le 20 mars 2019 Gérard Larcher, président du Sénat, au groupe de travail de la Chambre haute sur la révision constitutionnelle concernant les instruments de démocratie directe et de démocratie participative¹⁵.

On ne peut penser que cette omission du pouvoir constituant dérivé ait été fortuite. Cela ne peut procéder que d'une volonté, en raison de la fonction présidentielle garante de la Constitution¹⁶ qui ne peut en l'occurrence tromper, le chef de l'État étant ici juge et partie, dès lors qu'il voudrait procéder à une révision en fraude de l'article 89 disposition unique du Titre XVI de la Constitution intitulé « De la révision ».

On le sait, la démocratie, en sa forme actuelle, est représentative, ce qui implique la nullité du mandat impératif. De sorte que, entre la tenue de deux scrutins, la légitimité des représentants ne peut être remise en cause. S'il n'est pas ici question de contester ce modèle, désormais ancré dans notre conception de la démocratie depuis la Constitution de 1791, on ne peut que constater qu'il génère quelque frustration. La juxtaposition effective du référendum et de la représentation pourrait pourtant fournir un remède, un adjuvant, utile, prompt à pallier les éventuels errements ou attermoissements de la décision parlementaire, en ce que les procédés de démocraties semi-directe et parlementaire ne sont pas exclusifs l'un de l'autre mais complémentaires.

2. Dans le sillage du mouvement social dit des Gilets jaunes initié le 17 novembre 2018, une revendication a réapparu, appelant à la consécration d'un « référendum d'initiative citoyenne » ou « populaire » vulgarisé par l'acronyme RIC, sur le modèle des Constitutions italienne et suisse notamment. Pour autant, le dernier projet, certes antérieur, de révision constitutionnelle du 9 mai 2018 ne fait nulle mention d'une quelconque modification de l'article 11.

¹⁵ <https://www.senat.fr/presse/cp20190320.html>.

¹⁶ Article 5 : « Le président de la République veille au respect de la Constitution. »

En revanche, une proposition de loi déposée à l'Assemblée nationale le 8 janvier 2019 par les députés du groupe la France insoumise vise, dans deux de ses dispositions¹⁷, à l'instaurer. Elle a cependant été renvoyée en commission des lois dès le 21 février 2019, ce qui ressemble fort à une manœuvre dilatoire, à la suite de débats plutôt vifs¹⁸. De l'autre côté de l'échiquier politique, une proposition de loi constitutionnelle tendant « à instaurer un vrai référendum d'initiative citoyenne » déposée par le sénateur Jean-Louis Masson, de Debout la France, a été enregistrée à la présidence de la Chambre haute le 21 janvier 2019.

On pourrait dès lors penser que cette revendication n'est que la conséquence de ce mouvement social et que la tentation d'une récupération politique de type populiste en serait la résultante. Ce serait oublier que cette aspiration est partagée par de nombreux pays dès lors que la défiance envers les partis politiques s'installe durablement. C'est ce que démontre très clairement l'enquête de Fondapol menée en janvier 2017 dans 25 pays d'Europe et aux États-Unis²⁰. Le volet français de cette étude, publié par l'institut IPSOS en février de cette même année, est édifiant. À la question « Indiquez si pouvoir participer soi-même à la prise de décision est

¹⁷ Il s'agirait tant d'un référendum « propositif » qu'abrogatif (le second étant finalement redondant, toute proposition de loi pouvant avoir pour objet l'abrogation, en tout partie, d'une loi antérieure).

L'article 3 de cette proposition soumet à l'Assemblée nationale l'insertion d'un XIII bis spécialement dédié au référendum d'initiative citoyenne. L'article 78 qui y serait inséré disposerait, en ses alinéas 1, 2 et 4 (l'alinéa 3 étant cantonné au référendum local) :

« Le peuple a droit de proposer les lois, et de les approuver par référendum.

« [alinéa 2] Un référendum national tendant à l'adoption d'un projet ou d'une proposition de loi se tient sur la demande de toute initiative soutenue par un pourcentage défini des électeurs inscrits sur les listes électorales. Une proposition de loi citoyenne peut être initiée par toute personne et, soutenue par un pourcentage défini des électeurs inscrits sur les listes électorales, celle-ci est soumise à un référendum national.

« [alinéa 4] Les conditions d'application des précédents alinéas sont fixées par une loi organique, les pourcentages susmentionnés ne pouvant être supérieurs à deux pour cent, et les référendums devant se tenir dans un délai maximal de six mois à compter de l'obtention du seuil requis de signatures de soutien. »

Il faut noter que ce seuil *maximal* est relativement bas puisqu'il requerrait actuellement 942 000 paraphes.

Il n'est pas pour autant choquant en regard du modèle italien, lequel requiert, on l'a dit, seulement 500 000 signatures, soit environ la moitié.

¹⁸ Voir le compte rendu dans <http://www.assemblee-nationale.fr/15/cr/2018-2019/20190160.asp>.

¹⁹ <https://www.senat.fr/leg/pp18-256.html>.

²⁰ <http://data.fondapol.org/democratie/ou-va-la-democratie/>.

important ou pas pour le bon fonctionnement de la démocratie », 57,5 % des sondés ont répondu « Tout à fait important », 40 % « plutôt important ». Seuls 2,4 % et 0,1 % ont en revanche répondu respectivement « plutôt pas important » et « pas du tout important ». 97,5 % des sondés affirment ainsi l'importance d'une prise de décision directe des citoyens²¹. On peut voir ici clairement que le modèle démocratique exclusivement représentatif ne semble plus suffire. Il faut donc inverser la proposition : la revendication du RIC n'est pas la conséquence du mouvement des « Gilets jaunes », en ce que ce dernier n'est que l'un des symptômes de la défiance à l'égard des institutions représentatives ; le RIC apparaît bien plutôt comme une traduction politique portée par ce mouvement, mais dont les origines sont en réalité beaucoup plus anciennes.

Une telle proposition n'est en effet pas nouvelle. Le projet de Constitution girondine rédigé sous l'influence de Condorcet en 1791 prévoyait déjà un référendum abrogatif d'initiative citoyenne sous le titre de « Censure du peuple sur les Actes de la représentation nationale et du droit de proposition ». Dans son sillage, deux ans plus tard, la Constitution du 6 messidor an I (24 juin 1793)²² prévoyait que les lois définitivement adoptées puissent être soumises à validation référendaire²³. On sait cependant que la Constitution de l'an I n'a jamais été appliquée.

Cette disposition s'inscrit dans le sillage de la célèbre citation du Contrat social de Rousseau : « La Souveraineté ne peut être représentée, par la même raison qu'elle ne peut être aliénée ; elle consiste essentiellement dans la volonté générale, & la volonté ne se représente point : elle est la même, ou elle est autre ; il n'y a point de milieu. Les députés du peuple ne sont donc ni ne peuvent être ses représentants, ils ne sont que ses commissaires ; ils ne peuvent rien conclure définitivement. Toute loi que le Peuple en personne n'a pas ratifiée est nulle : Ce n'est point une loi²⁴ ».

Le débat est ancien, il remonte au siècle des Lumières : le Genevois ne s'opposait-il déjà pas au Baron de la Brède qui écrivait, dans *De l'esprit des lois*, « Le grand avantage des représentants, c'est qu'ils sont capables de discuter les affaires. Le peuple n'y est point du tout propre ; ce qui forme un des grands inconvénients de la démocratie [...]. Il y avait un vice dans la plupart des anciennes Républiques : c'est que le peuple avait droit d'y

²¹ <http://data.fondapol.org/wp-content/uploads/2017/10/Fondapol-democratie-2017-French.xlsx>, question 16.

²² Voir M. Frédeff, *Les origines du référendum dans la Constitution de 1793*, Paris, PUF, 1932.

²³ Article 59 de la Constitution de l'an I : « Quarante jours après l'envoi de la loi proposée, si, dans la moitié des départements, plus un, le dixième des Assemblées primaires de chacun d'eux, régulièrement formées, n'a pas réclamé, le projet est accepté et devient loi. »

²⁴ J.-J. Rousseau, *Du Contrat social*, Amsterdam, 1762, Livre III, Chapitre 15.

prendre des résolutions actives, et qui demandent quelque exécution, chose dont il est entièrement incapable. Il ne doit entrer dans le gouvernement que pour choisir ses représentants, ce qui est très à sa portée²⁵ ».

Il n'est point besoin ici de citer tous les constitutionnalistes qui se sont penchés sur la question pour convenir qu'un tel débat est récurrent. Il suffira ici de convoquer les maîtres viennois et strasbourgeois.

Hans Kelsen n'était par exemple pas dupe de la fiction engendrée par la représentation : « La théorie de la représentation a pour rôle de légitimer le Parlement du point de vue de la souveraineté du peuple. Mais cette évidente fiction, destinée à dissimuler la réelle et considérable atteinte que subit l'idée de liberté du fait du parlementarisme, n'a, à la longue, plus pu remplir son office [...]. Le caractère fictif de l'idée de représentation n'attira naturellement pas l'attention tant que dura la lutte de la démocratie contre l'autocratie [...]. Mais aussitôt que le principe parlementaire eut pleinement triomphé [...] il devenait impossible que la critique n'aperçût pas la grossière fiction dont était entachée la thèse – développée par l'Assemblée nationale française de 1789 – que le Parlement n'est en son essence rien d'autre qu'un corps représentant le peuple, dont seule la volonté s'exprimerait dans ses actes. Et ainsi, il n'y a pas lieu de s'étonner que, parmi les arguments qu'on produit aujourd'hui contre le parlementarisme, figure en première ligne la révélation que la volonté étatique dégagée par le Parlement n'est nullement la volonté du peuple, et que le Parlement ne peut exprimer cette volonté du peuple pour la simple raison que, d'après les Constitutions des États parlementaires, le peuple ne peut pas même exprimer une volonté – en dehors de l'élection du Parlement²⁶ ».

En son aspect positif, et parce qu'il voulait remédier aux dysfonctionnements de la souveraineté du parlementarisme sous la III^e République, Raymond Carré de Malberg proposa que « concurremment avec le Parlement, le corps des citoyens soit admis à exercer le pouvoir législatif, en sa plénitude, par la voie de l'initiative populaire. Et d'autre part, les décisions des Chambres ne posséderaient plus le caractère et la force de décisions souveraines ; elles n'acquerraient leur vertu définitive qu'à la condition d'avoir été ratifiées, expressément ou tacitement, ou par l'absence de demande de référendum ». Et d'ajouter « seul le référendum apparaît comme un complément suffisant de l'idée de représentation, parce que seul il donne satisfaction au concept sur lequel repose le régime représentatif, à savoir que, par les élus, c'est le sentiment du corps populaire qui se manifeste : ce concept appelle en effet comme conséquence forcée la reconnaissance du droit pour les citoyens de manifester un sentiment

²⁵ Montesquieu, *De l'esprit des lois*, Genève, 1748, Livre XI, Chapitre 6.

²⁶ H. Kelsen, *La démocratie, sa nature, sa valeur*, [1928], trad. fr. Charles Eisenmann, Paris, Economica, 1988, p. 40-41.

contraire à celui qui, sur un point déterminé, a été manifesté en leur nom par leurs représentants²⁷ ».

Les termes du débat, qu'il s'agisse de deux des plus grands philosophes du XVIII^e siècle ou des maîtres français et autrichien du XX^e, sont fixés : comment opérer la conciliation entre démocratie représentative et remèdes à ses insuffisances, génératrices d'éventuelles frustrations populaires ? Ils ressurgissent comme en écho alors que le pouvoir temporise, feignant quelques menues concessions et, réciproquement, que l'aspiration démocratique se fait plus prégnante²⁸.

3. Pourtant, aucune réforme relative au référendum n'était évoquée tant dans le discours du président Macron devant le Congrès, le 3 juillet 2017²⁹ que dans la traduction de ses orientations par le projet de loi de révision constitutionnelle déposé le 9 mai 2018³⁰. Il est vrai qu'ils étaient antérieurs à la montée des revendications exprimées par le mouvement des Gilets jaunes.

Néanmoins, le chef de l'État avait semblé dans un premier temps ouvrir la porte à la revendication phare de ces derniers, deux mois après le déclenchement de leur mouvement, la dernière des 34 questions qu'il adressa aux Français dans sa lettre du 13 janvier 2019 initiant le « grand débat » demandant expressément s'il fallait « accroître le recours aux référendums et qui [devrait] en avoir l'initiative³¹ ». Las, le Premier ministre Édouard Philippe la referma très vite puisque, dans son discours de restitution du grand débat du 8 avril, s'il concédait qu'il fallait « construire les outils d'une démocratie plus délibérative et participative », pointa dans le

²⁷ R. Carré De Malberg, « Considérations théoriques sur la question de la combinaison du référendum avec le parlementarisme », *RDP*, 1931, pp. 228 et s.

²⁸ Les propos du philosophe Paul Ricœur dans un entretien qu'il accorda à Roger-Pol Droit dans le journal *Le Monde* du 29 octobre 1991 résonnent aujourd'hui particulièrement :

« On se dessaisit, aujourd'hui, au profit des experts, de décisions concernant les problèmes économiques, financiers, fiscaux, etc. Ces domaines sont devenus si compliqués, nous dit-on, qu'il faut nous en remettre au jugement de ceux qui savent. Il y a là, en réalité, une sorte d'expropriation du citoyen. La discussion publique se trouve ainsi captée et monopolisée par des experts. Il ne s'agit pas de nier l'existence de domaines où des compétences juridiques, financières ou socio-économiques très spécialisées sont nécessaires pour saisir les problèmes. Mais il s'agit de rappeler aussi, très fermement, que, sur les choix des enjeux globaux, les experts n'en savent pas plus que nous [et que] ce n'est pas à eux que peuvent appartenir les décisions de fond. »

²⁹ <http://www.assemblee-nationale.fr/15/projets/pl0911.asp>.

³⁰ Lire l'intégralité du discours sur la page du site de l'Élysée : <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2018/07/03/discours-du-president-de-la-republique-devant-le-parlement-reuni-en-congres>.

³¹ <https://granddebat.fr/>.

même temps le risque d'une « démocratie directe et médiatique permanente³² ». Il opposait ce faisant une fin de non-recevoir évidente quoiqu'implicite au RIC, qu'il avait d'ailleurs clairement condamné par anticipation lors de son intervention le 15 janvier à une réunion à Sartrouville dans le cadre du grand débat³³.

Fallait-il y voir la traduction politique d'un désintéressement des Français ayant participé à la consultation en regard de cette éventuelle innovation constitutionnelle ? Pour répondre à cette question, il faut tout d'abord observer que le « grand débat » n'a pas directement sondé ses contributeurs sur le RIC, chacune des questions posées étant en effet ouverte, les internautes pouvant enrichir la consultation de suggestions propres. Ainsi, à la question « que faudrait-il faire aujourd'hui pour mieux associer les citoyens aux grandes orientations et à la décision publique ? », le RIC est cité par 7,5 % des répondants, le recours au référendum de façon plus générale par 27,8 %. À la question, « comment faciliter le déclenchement du référendum d'initiative partagée ? », 5,8 % – parmi ceux qui avaient auparavant approuvé cette proposition – disent vouloir « y associer un RIC ». Les chiffres ainsi consignés dans les synthèses des contributions en ligne³⁴ permettent facilement d'éluder certaines questions, sous le prétexte, ainsi que l'affirmèrent les deux ministres coordinateurs du grand débat, Sébastien Lecornu et Emmanuel Wargon, qu'il n'y avait d'unanimité sur aucun des sujets « y compris sur les Totems » comme le RIC³⁵.

La synthèse de la consultation alternative initiée par les Gilets jaunes donnait pourtant des résultats en tout point différents, le RIC apparaissant comme la deuxième des cent propositions consensuelles³⁶. Bien évidemment, les contributeurs n'étaient pas les mêmes que ceux du grand débat (environ 45 000 contre 450 000, soit un dixième). Pour autant, une étude de l'IFOP en date du 6 février 2019 indiquait que 77 % des sondés se

³² https://www.youtube.com/watch?v=Lr5_qx75X4A.

³³ « Si je devais le résumer en une formule, le RIC, ça me hérisse [...]. Si on fait ça, on rentre dans une mécanique qui est terrible, où on passe son temps à remettre en cause des choses [votées] ». Lors de cette même réunion, le Premier ministre se montra en revanche favorable à une réforme du référendum dit d'initiative partagée, dont il pensait utile d'en abaisser les seuils. Cf. <https://www.gouvernement.fr/partage/10850-declaration-du-premier-ministre-lors-de-la-reunion-de-preparation-au-grand-debat>.

³⁴ <https://granddebat.fr/pages/syntheses-du-grand-debat>.

³⁵ <https://www.lejdd.fr/Politique/voici-pourquoi-le-ric-est-absent-des-conclusions-du-grand-debat-3888968>.

³⁶ Synthèse établie par l'UMR 5026 Triangle (CNRS, ENS Lyon), qui avait répondu favorablement à la demande de traitement des données issues de la plateforme du Vrai débat : https://www.le-vrai-debat.fr/wp-content/uploads/2019/03/triangle_1803.pdf.

déclaraient largement favorables au référendum d'initiative citoyenne³⁷. Un an auparavant, et de façon concordante, le baromètre de la confiance politique du CEVIPOF³⁸ établissait que 62 % des enquêtés affirmaient qu'il devrait y avoir des référendums sur la plupart des questions importantes et que 69 % étaient favorables à un référendum d'initiative populaire attestant, selon les auteurs du rapport, une demande de « directisation »³⁹ du système politique corrélée à la défiance vis-à-vis de la démocratie représentative.

Il semblerait pourtant que le pouvoir actuel, quoiqu'il rejette toute idée de référendum d'initiative populaire⁴⁰, propose quelques avancées⁴¹. Dans la dernière mouture, non officielle, du projet de révision constitutionnelle, suspendu depuis un an suite à l'affaire Benalla, plusieurs pistes sont proposées. Les seuils de déclenchement du « RIP » seraient tout d'abord abaissés ; ne serait requis plus qu'un dixième des parlementaires (soit en l'état 94 d'entre eux) et un million de citoyens inscrits. Par ailleurs, l'initiative deviendrait réellement partagée en ce que les citoyens, et non plus les seuls parlementaires, pourraient aussi être à l'origine de la proposition. La logique serait alors inversée en ce que l'initiative serait ainsi effectivement citoyenne, à la condition qu'elle soit en aval soutenue par un dixième des parlementaires.

³⁷ <https://www.ifop.com/publication/les-francais-et-le-referendum-dinitiative-citoyenne/>.

³⁸ https://www.sciencespo.fr/cevipoef/sites/sciencespo.fr.cevipoef/files/Confiance2018_FOUCAULT-MOREL.pdf. Enquête du 29 janvier 2018.

³⁹ Définie par Laurence Morel « comme une sorte d'évolution naturelle des systèmes politiques modernes, d'étape ultérieure du développement politique rendue nécessaire par avènement de changements sociaux et technologiques », in L. MOREL, « Vers une démocratie directe partisane ? En relisant Ian Budge », *RFSP*, 2000, p. 766.

⁴⁰ Dans sa conférence de presse du 25 avril 2019, Emmanuel Macron déclara, pour mieux rejeter cette revendication : « Enfin, il y a eu la question du référendum d'initiative citoyenne. Tel qu'il est proposé, il me semble remettre en cause la démocratie représentative ». <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2019/04/25/conference-de-presse-grand-debat-national>.

⁴¹ Le président de la République ajoutant, lors de cette même conférence de presse croire, « malgré tout que nous devons donner plus de place à la voie référendaire dans notre démocratie et ce que je souhaite, c'est que dans le cadre de notre réforme constitutionnelle, nous puissions aller plus loin sur le référendum d'initiative partagée qui a été créé il y a maintenant 11 ans dans notre Constitution en simplifiant les règles, en permettant que l'initiative puisse venir de citoyens, un million de citoyens qui signeraient une pétition et qu'elle puisse prospérer en projet de loi et si elle n'était pas examinée par les assemblées, aller au référendum ».

Pour autant, le Gouvernement, apparemment échaudé par l'initiative des oppositions sur le projet de privatisation d'ADP⁴², souhaite encadrer le RIP de garde-fous. En effet, la proposition ne pourrait plus porter que sur un texte promulgué depuis au moins trois ans (contre un actuellement), à l'exclusion des textes en cours de discussion ou adoptés définitivement mais non encore promulgués⁴³.

⁴² Ainsi, Édouard Philippe a pu récemment affirmer : « Je suis partisan d'ouvrir le RIP, comme l'a souhaité le président de la République, mais ça me semble très dangereux d'opposer les souverainetés. Ce n'est pas sain quand la représentation parlementaire corrige ce qu'a voté le peuple, et inversement. Donc il faut s'assurer que le RIP reste un outil de démocratie directe et ne devienne pas un instrument de contestation du Parlement. » https://www.lemonde.fr/politique/article/2019/05/22/les-pistes-d-edouard-philippe-pour-mettre-des-garde-fous-au-rip_5465686_823448.html.

⁴³ La loi PACTE, dans laquelle est incluse la privatisation des Aéroports de Paris, a été définitivement adoptée par le Parlement le 11 avril, soit au lendemain du dépôt de la proposition de loi transmise au Conseil constitutionnel par la saisine. Elle sera promulguée le 22 mai 2019. Dans l'intervalle, les observations du Gouvernement transmises au Conseil constitutionnel objectaient que la proposition de loi objet de la saisine était désormais privée d'objet, contraire à l'esprit de la réforme de 2008 tel qu'il en ressort des travaux parlementaires et constitutive d'un véritable détournement de procédure. Il était allégué que « le Constituant n'a pas entendu, en l'état des dispositions de l'article 11 résultant de la révision du 23 juillet 2008, permettre que s'opposent les expressions de la souveraineté nationale exprimées par les représentants du peuple et par la voie du référendum. Il a estimé que cela générerait de graves conséquences pour le fonctionnement de notre démocratie. Il a en conséquence entendu que le Parlement puisse en tout stade de la procédure exercer sa mission constitutionnelle de vote de la loi énoncée à l'article 24 de la Constitution, ce qui met alors un terme au processus du troisième alinéa de l'article 11, y compris si le recueil des électeurs inscrits sur les listes électorales est engagé ou sur le point de l'être [...] ». Or, ajoute le Gouvernement, « le dépôt de la proposition de loi le 10 avril, soit la veille de l'adoption définitive du projet de loi relatif à la croissance et à la transformation des entreprises, procède ainsi d'une manœuvre d'une manœuvre destinée à contourner l'intention clairement exprimée par le Constituant de ne pas permettre que l'initiative référendaire devienne « une arme de contestation d'une nouvelle législation et pour ainsi dire d'obstruction du travail du législateur » [...]. Pour prévenir de tels détournements, il convient de donner toute sa portée à la règle selon laquelle l'intervention du Parlement postérieurement au dépôt de l'initiative prive d'objet le recours au référendum et fait ainsi obstacle à l'engagement ou à la poursuite, selon les cas, de la procédure de recueil des soutiens. C'est la mission particulière de contrôle des référendums confiée au Conseil constitutionnel comme son rôle général pour faire respecter les dispositions constitutionnelles relative à chaque institution que d'interdire de tels détournements contraires à la question ». Voir l'intégralité des observations du gouvernement : https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/decisions/20191rip/20191rip_observations.pdf.

Sur le plan local, le président Macron a proposé le renforcement du droit de pétition, « en définissant une forme de droit d'interpellation des élus au-delà d'un certain seuil qui sera à définir les citoyens doivent pouvoir obtenir d'inscrire un sujet à l'ordre du jour d'une assemblée locale⁴⁴ ». On ne voit néanmoins de quelle innovation s'agit-il en regard de l'article 72-1 premier alinéa de la Constitution⁴⁵. Le pouvoir semble par ailleurs en retrait si on en croit les fuites relatives au discours que le président de la République aurait dû prononcer le 15 avril⁴⁶ et qu'il a annulé suite à l'incendie ce même jour de Notre-Dame de Paris. Emmanuel Macron aurait alors concédé la consécration constitutionnelle du RIC au niveau local. C'est ici manquer l'occasion de créer un laboratoire qui aurait pu utilement, et sans risque

Le Conseil rejeta laconiquement ces objections, se contentant, dans sa décision n° 2019-1 RIP, de faire une interprétation littérale de l'alinéa 3 de l'article 11, et ainsi de constater qu'« à la date d'enregistrement de la saisine, [la proposition de loi] n'avait pas pour objet l'abrogation d'une disposition législative promulguée depuis au moins d'un an » (<https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2019/20191RIP.htm>). Elle a fait ainsi une stricte application de l'article 45-2 de l'ordonnance modifiée du 7 novembre 1958 selon lequel ces limites temporelles s'apprécient « à la date d'enregistrement de la saisine ».

De sorte qu'on peut avancer que cette potentialité, certainement non prévue il est vrai par les Constituants de 2008, permet au RIP de devenir « une nouvelle forme de veto suspensif », brèche dans laquelle se sont engouffrés les différentes oppositions parlementaires, profitant ainsi de la faille de la révision.

(voir, pour la thèse du veto suspensif, la tribune de M. Fatin-Rouge Stefanini dans le journal *Le Monde* : https://www.lemonde.fr/idees/article/2019/05/17/marthe-fatin-rouge-stefanini-le-rip-pourrait-devenir-une-nouvelle-forme-de-veto-suspensif_5463514_3232.html?xtmc=revision_constitutionnelle&xtcr=14).

On peut, ce n'est pas notre cas, déplorer néanmoins cette faille du Constituant de 2008, à l'instar de Pierre de Montalivet, selon lequel « la loi organique telle qu'interprétée par le Conseil permet l'utilisation du RIP comme instrument d'obstruction parlementaire, comme une arme d'opposition à la démocratie représentative », l'auteur d'ajouter néanmoins que « cela étant, cette utilisation en l'espèce n'est pas dénuée d'intérêt : elle permet de poser la question au peuple d'une réforme qui n'apparaît pas comme une promesse de campagne, qui aurait été validée alors par l'élection présidentielle de 2017 » (P. de Montalivet, « Le référendum d'initiative partagée : un progrès démocratique ambivalent », *D.* 2019, 1216).

⁴⁴ Toujours dans la conférence de presse citée *supra*.

⁴⁵ « La loi fixe les conditions dans lesquelles les électeurs de chaque collectivité territoriale peuvent, par l'exercice du droit de pétition, demander l'inscription à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante de cette collectivité d'une question relevant de sa compétence ». L'article 72-1 a été ajouté par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République (réforme dite Raffarin).

⁴⁶ https://www.liberation.fr/politiques/2019/04/16/democratie-impots-social-ce-que-macron-devait-dire-lundi-soir_1721713.

majeur, permettre d'évaluer sa compatibilité avec les institutions représentatives.

Les propositions de révision constitutionnelle apparaissent finalement des moins convaincantes. Comme si les deux têtes de l'exécutif s'étaient, sans se contredire, partagés les rôles : au président de la République le soin de faire preuve d'ouverture, au chef de gouvernement la tâche de verrouiller toute avancée. Comme si les initiatives populaires italienne, suisse, européenne⁴⁷, étaient incompatibles avec la démocratie représentative. Comme s'il était malsain de contester le monopole législatif de fait de la représentation nationale. Comme si le principe de l'article 3 de la Constitution selon lequel « la souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum » n'était qu'une pétition de principe, utilisable au seul gré du chef de l'État ou d'une minorité parlementaire (fort difficilement pour cette dernière, comme on a pu le constater).

De sorte qu'on peut faire nôtre la critique de Ian Budge telle que restituée par Laurence Morel : « le haro de critiques effarouchées suscité par cette nouvelle mutation de la démocratie [est] en tous points similaire aux levées de bouclier ayant précédé chaque extension du suffrage »⁴⁸. « L'usurpation [serait-elle] à l'état potentiel dans la délégation »⁴⁹, ainsi que Pierre Bourdieu l'écrivit ? À suivre ce chemin, il ne serait alors pas loin d'en convenir, hélas.

Certes, ainsi que l'écrivit Jean-Claude Cabanne, « la démocratie semi-directe n'est pas une fin en soi, le modèle qui se rapprocherait le plus de la démocratie pure et absolue ; elle n'est en définitive qu'un moyen au service de ce qui demeure un idéal : la démocratie directe intégrale » ; certes, le référendum n'est pas un « impératif catégorique de la démocratie »⁵⁰. On aurait pu néanmoins greffer sur le socle représentatif de véritables greffons participatifs⁵¹, la dialectique entre les décisions directes et parlementaires eût été alors, à n'en pas douter, des plus fructueuses. On peut s'accorder avec

⁴⁷ Article 75 de la Constitution italienne (500 000 signatures), article 138, 141 et 141a de la Constitution suisse (100 000 ou 50 000 paraphes), article 11, paragraphe 4, du Traité sur l'Union européenne (soutien d'un million de citoyens de l'Union).

⁴⁸ L. Morel, « Vers une démocratie directe partisane ? », art. cit. p. 766.

⁴⁹ P. Bourdieu, « La délégation et le fétichisme politique », in *Choses dites*, Paris, Les Éditions de Minuit, 1987, p. 190.

⁵⁰ J.-C. CABANNE, « Référendum et légitimité », in H. Roussillon (dir.), *Référendum et démocratie : secondes assises de l'Association des auditeurs de l'Académie internationale de droit constitutionnel (1^{er} et 2 avril 1996 à Toulouse)*, Toulouse, France, Presses de l'Université des sciences sociales de Toulouse, 1998, p. 62 et 71.

⁵¹ Au moins à titre expérimental, ce que la consécration constitutionnelle d'un RIC local aurait permis.

Hans Kelsen⁵² et Ernst-Wolfgang Böckenförde⁵³, pourtant tous deux ardents défenseurs de la démocratie représentative, qui appelaient non seulement au développement de l'institution référendaire, mais admettaient aussi l'introduction de l'initiative populaire. On peut en effet convenir avec Massimo Luciani que « le référendum est une composante utile d'une démocratie pluraliste efficiente, dont il a fini par devenir un élément structurel⁵⁴ ».

Il ne fallait pas pour autant satisfaire toutes les formes revendiquées du RIC, ce dernier pouvant s'avérer dangereux dès lors qu'il permettrait d'opérer une révision constitutionnelle, pas plus que le président de la République ne peut directement en appeler aux électeurs en contournant le Parlement. Il ne s'agissait pas, non plus, de permettre un RIC révocatoire, sauf à renverser le paradigme représentatif et à abroger l'article 27 de la Constitution. Hors ces limites, et le champ d'application reconnu à l'article 11, il était plus qu'envisageable que le Conseil constitutionnel eût développé un appareil d'interprétation téléologique de la Constitution, à l'instar de la Cour constitutionnelle italienne depuis sa décision n° 16 de 1978⁵⁵, qui aurait ainsi assuré une harmonie entre représentation et initiative populaire, résorbant les conflits, parfois nécessaires, avec le pays légal.

⁵² H. Kelsen, *La démocratie, Sa nature, sa valeur*, op. cit..

⁵³ E.-W. Böckenförde, *Demokratie und Repräsentation. Zur Kritik der heutigen Demokratiediskussion, désormais in Staat, Verfassung, Demokratie. Studien zur Verfassungstheorie und zum Verfassungsrecht*, Frankfurt am Main, Suhrkamp, 2^e éd., 1992.

⁵⁴ M. Luciani, « Introduzione a Referendum », in M. Luciani et M. Volpi (dir.), *Referendum: problemi teorici ed esperienze costituzionali*, Roma-Bari, 1992, p. 5.

⁵⁵ <http://www.giurcost.org/decisioni/1978/0016s-78.html>. Pour l'analyse de cette jurisprudence et de celles qui suivront ses orientations inaugurales, qu'il soit permis de renvoyer à J. Giudicelli, *La Cour constitutionnelle italienne et le référendum abrogatif*, Thèse de doctorat, Toulon, 2002.