

LE DROIT D'AMENDEMENT CITOYEN NAISSANCE D'UNE DÉMOCRATIE COLLABORATIVE

Olivier Faure*
Vito Marinese**

* Député de Seine-et-Marne, vice-président du groupe socialiste de l'Assemblée nationale

** Docteur en droit public, enseignant à l'université Paris-Ouest-La Défense et à Sciences-Po

Inutile de développer : la politique va mal. Cette situation n'est pas le fait exclusif des scandales qui, de Cahuzac à Bygmalion, érodent la confiance des Français. La crise de la représentation leur est très largement antérieure même si ces affaires nourrissent le poujadisme et amplifient la contestation, qu'elle prenne la forme radicale du vote FN ou de l'abstention. Le parlement est devenu un théâtre sans spectateurs. Les Français ont le sentiment d'une discussion en vase clos, entre initiés. Un débat à guichet fermé dont ils sont exclus.

Alors que nos concitoyens sont sondés tous les jours par les instituts, qu'ils peuvent disposer d'une information quasi illimitée sur Internet, qu'ils commentent et se mobilisent sur les réseaux sociaux, ils ont le sentiment d'être dépossédés de toute capacité réelle d'intervention dans le débat public entre deux échéances électorales. Le déficit démocratique est si obsédant que tous les partis cherchent aujourd'hui comment retrouver le peuple.

L'idée d'une « sixième République » refait surface, mais chacun de ses promoteurs place derrière le slogan commun un régime de nature différente. Tous s'accordent à mettre fin au bicéphalisme au sein de l'exécutif mais les uns suppriment la fonction présidentielle quand d'autres privilégient... la disparition du poste de Premier ministre. La seule question du mode de scrutin, entre nécessité d'assurer stabilité à la majorité et volonté de représenter fidèlement toutes les sensibilités, alimente toutes les contradictions. Le débat n'est pas prêt de prendre un tour opérationnel.

La volonté de renforcer notre démocratie en accordant de nouveaux droits aux citoyens est un leitmotiv depuis 2008. Du rapport Balladur au récent rapport Jospin, plusieurs propositions ont été formulées ; certaines ont été adoptées, d'autres sont sur le point de l'être. Il faut à cet égard souligner l'apport de la « question prioritaire de constitutionnalité » qui a ouvert à tout justiciable la possibilité de contester la constitutionnalité des lois. Moins spectaculaires et néanmoins importants, le droit de pétition devant le Conseil économique, social et environnemental et l'accès direct au Défenseur des droits ont également constitué de réels progrès.

AVERTISSEMENT : La mission de la Fondation Jean-Jaurès est de faire vivre le débat public et de concourir ainsi à la rénovation de la pensée socialiste. Elle publie donc les analyses et les propositions dont l'intérêt du thème, l'originalité de la problématique ou la qualité de l'argumentation contribuent à atteindre cet objectif, sans pour autant nécessairement reprendre à son compte chacune d'entre elles.

LE DROIT D'AMENDEMENT CITOYEN NAISSANCE D'UNE DÉMOCRATIE COLLABORATIVE

Pourtant, il est un droit fondamental qui est resté dans l'angle mort de ces velléités réformatrices : celui consacré par l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen aux termes duquel « tous les citoyens ont le droit de concourir par eux-mêmes ou par la voix de leurs représentants » à l'élaboration de la loi. D'aucuns pourraient objecter que la réforme de 2008 a permis la consécration d'un « référendum d'initiative partagée » dont l'idée, reprise par le Comité Balladur, avait été en son temps formulée par le Comité Vedel. La loi organique et la loi ordinaire relative à l'application de l'article 11 de la Constitution ont été promulguées le 6 décembre 2013.

Rappelons dans ses grandes lignes cette disposition. Tout d'abord, la notion d'« initiative populaire » parfois utilisée pour présenter cette nouvelle procédure est impropre puisqu'elle ne peut être enclenchée qu'à la demande d'un cinquième des membres du Parlement, soit plus de 180 parlementaires. Dans les faits, seules la majorité et la principale force d'opposition peuvent à ce jour permettre sa mise en œuvre. Une fois ces parages parlementaires obtenus, la proposition doit encore être contrôlée par le Conseil constitutionnel afin de vérifier sa conformité à la Constitution – filtre utile permettant d'éviter les démarches démagogiques et contraires aux droits fondamentaux. Alors seulement peut commencer la collecte des pétitions citoyennes qui doit atteindre le seuil d'un dixième du corps électoral, soit... 4,5 millions de signatures. Dans l'hypothèse – peu évidente – où la proposition de loi serait parvenue à franchir ces trois étapes, y aurait-il pour autant organisation d'un référendum ? Non : pour atteindre l'objectif du référendum, il faudrait encore que les deux assemblées parlementaires décident... de ne rien faire. Il suffirait donc qu'elles décident d'« examiner » la proposition – fut-ce sans l'adopter – pour que la demande de référendum tombe.

En somme, ce « référendum d'initiative partagée », censé satisfaire un besoin de participation, est une procédure lourde pour ne pas dire inopérante, créatrice de frustration pour nos concitoyens.

Alors que faire ? Innover ! Comment ? Par la création d'une procédure inédite dans le monde : un droit d'amendement citoyen, dès lors que son auteur réunit un nombre suffisant de co-signatures sur le web. À l'issue du vote, tous les citoyens co-signataires recevraient par mail le compte-rendu des débats.

L'idée est aussi simple que ses effets révolutionnaires. L'exercice de ce droit nouveau interdirait toute constitution de « bulle » politique et médiatique. Aucun débat, aucune position dès lors qu'elle rencontre un écho dans l'opinion ne pourraient plus être esquivés. Ce droit permettrait une interaction permanente entre élus et citoyens entre deux scrutins tout en respectant les prérogatives et la légitimité de chaque acteur dans la vie démocratique : aux citoyens, à leurs associations, leurs ONG, leurs syndicats, aux organisations professionnelles, la possibilité de proposer ou de contester sur la base de projets présentés par le gouvernement ; aux parlementaires, seuls dépositaires du suffrage universel, de décider. Ce droit consacrerait la naissance d'une démocratie collaborative qui ne nierait pas la démocratie représentative, mais la compléterait.

LE DROIT D'AMENDEMENT CITOYEN NAISSANCE D'UNE DÉMOCRATIE COLLABORATIVE

Le débat gagnerait en interactivité, en créativité, mais aussi en crédibilité puisque toutes les sensibilités y compris non représentées au Parlement pourraient s'y exprimer. La transparence sortirait renforcée puisque les organisations ou les lobbies auraient la possibilité de porter directement leurs amendements sans se cacher derrière tel ou tel parlementaire.

On objectera sans doute que cela permettrait aussi l'expression de points de vue démagogiques ou populistes. Mais si ces points de vue existent, que vaut-il mieux ? Qu'ils s'expriment et que la représentation nationale y réponde de façon argumentée ou qu'ils se développent sans rencontrer la moindre contradiction ? Et pourquoi ne pas redouter surtout de passer à côté de solutions concrètes, inédites, d'objections de bon sens qui peuvent permettre de gagner un temps précieux en évitant des dispositions inapplicables ou contre-productives ?

Certains verront peut-être un danger dans l'affirmation de rapports de force croisés qui se manifesteraient autour du nombre de signataires des amendements. Mais que craint-on ? Que la société française se mobilise, que les Français s'engagent, qu'ils reprennent goût au débat démocratique ? Ce qui doit nous préoccuper, c'est leur indifférence, leur défiance ou leur rejet de la politique.

D'autres encore croiront déceler un affaiblissement de la fonction parlementaire puisque les élus partageraient avec leurs concitoyens leur droit d'amendement. En réalité, c'est tout l'inverse qui se produirait. En s'échappant du triangle gouvernement/majorité/opposition où a disparu l'intérêt populaire, en ouvrant la discussion aux Français, le Parlement reconquerrait sa centralité en redevenant le lieu de la confrontation et de la décision.

S'agissant de la mise en place technique d'un tel droit, des questions devraient être tranchées *in fine* : à quel niveau placer le nombre des pétitions pour que cet instrument vivifie le débat sans le paralyser ? Comment et dans quel délai ces pétitions devraient-elles être collectées ? Faudrait-il instaurer des filtres afin de s'assurer du respect de la Constitution et notamment son article 40 ? Faudrait-il imaginer d'autres verrous afin d'éviter des abus ? Afin d'ouvrir un débat qui seul permettrait de trouver les plus justes solutions, voici quelques pistes de réponse aux questions ainsi posées.

Le seuil, le délai et les modalités de la collecte sont trois facteurs qui ne peuvent être pensés isolément mais doivent au contraire être paramétrés de concert en fonction des objectifs recherchés.

S'agissant des modalités, seule la solution « Internet » apparaît raisonnable sauf à imaginer des bureaux de vote permanents au sein des collectivités territoriales avec l'organisation matérielle et humaine que cela suppose. La collecte se ferait donc par voie électronique sur la base d'un système informatique naturellement sécurisé, accessible depuis le domicile et des bornes installées dans les mairies et fonctionnant sur la base des numéros de cartes électorales couplés à des identifiants secrets. Internet ouvre aujourd'hui de nouvelles perspectives dont la démocratie n'a aucune raison d'être privée. Toute cette infrastructure est au demeurant déjà en place afin de permettre l'application du référendum d'initiative partagée.

LE DROIT D'AMENDEMENT CITOYEN NAISSANCE D'UNE DÉMOCRATIE COLLABORATIVE

S'agissant des délais, il apparaît délicat d'imposer au gouvernement de ralentir le rythme de la procédure législative, ni même – hélas – de lui imposer le respect systématique de l'article 42 de la Constitution qui impose un délai de six semaines entre le dépôt d'un texte et son examen par la première assemblée saisie... La solution la plus réaliste, c'est-à-dire la plus acceptable politiquement, consiste donc à ne pas contraindre le rythme parlementaire tout en aménageant un régime dérogatoire pour le dépôt et l'examen des amendements d'initiative populaire. À cette fin, les pétitions pourraient être collectées dès le dépôt du texte sur le bureau de l'une des assemblées jusqu'à la veille du vote sur l'ensemble du texte ; ce qui ramène dans le pire des cas – celui d'une lecture unique en procédure accélérée – le délai de collecte à environ deux semaines. Le ou les amendements d'initiative populaire seraient enfin présentés par le rapporteur, débattus et votés dans les mêmes conditions que les amendements parlementaires.

S'agissant du seuil, il constitue la seule des trois variables sur laquelle le constituant disposerait d'une totale liberté. Il doit être pensé au regard des deux autres paramètres, c'est-à-dire un délai restreint et une collecte peu contraignante sur Internet. Il convient alors de s'interroger sur l'effet escompté par un tel dispositif : s'agit-il de réserver ce dispositif aux organisations politiques très puissantes (partis, groupes de pression importants), transformant ainsi ce droit d'initiative en instrument de pouvoir réservé aux groupes et organisations les plus importants ? Ou s'agit-il de l'ouvrir plus largement à des réseaux de citoyens qui pourraient s'improviser selon les questions soulevées par les textes de loi concernés ? Au vu de ces différents paramètres, le seuil pourrait donc être choisi autour de 1/1000^{ème} du corps électoral, soit 45 000 signatures.

Ces amendements devraient être traités – exception faite des délais de dépôt – comme tout amendement parlementaire et ainsi respecter les règles de recevabilité posées par les articles 40 et 41 de la Constitution.

À la réflexion ne demeure qu'un obstacle à la mise en œuvre de ce droit : c'est la naissance d'une obstruction qui paralyserait nos institutions. Ce qui supposerait donc que les amendements de pure flibuste soient filtrés et proscrits.

Dans cette période trouble où le lien s'est distendu entre le peuple et ses élus, l'ouverture d'un droit d'amendement citoyen apporterait tout à la fois de l'oxygène démocratique à nos institutions tout en rendant sa vocation au Parlement, celle de la maison commune, de l'agora, du forum où se croisent toutes les opinions et où se prennent les grandes décisions, celles que l'on prend au nom du peuple français.