



HAL
open science

La contrainte référendaire ou la perturbation du système représentatif

Christophe Premat

► **To cite this version:**

Christophe Premat. La contrainte référendaire ou la perturbation du système représentatif. Cahiers Sens Public, 2007, article 416, pp.1-18. halshs-00156903

HAL Id: halshs-00156903

<https://shs.hal.science/halshs-00156903>

Submitted on 24 Jun 2007

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.

La contrainte référendaire ou la perturbation du système représentatif

Résumé : il s'agit d'analyser la façon dont le référendum est en train de devenir une contrainte pour les gouvernements locaux et sub-nationaux européens. Le référendum est un outil de démocratie semi-directe défini à l'époque moderne pour suppléer aux défauts du gouvernement représentatif. Nous analyserons en quoi le référendum introduit une perturbation du temps représentatif et comment il contraint les gouvernants à communiquer et à agir de manière responsable. L'institution référendaire modifie intrinsèquement les contours du gouvernement représentatif en amorçant un processus de démocratie continue qui n'a rien à voir avec une démocratie permanente, mais qui implique l'atténuation du cycle temporel marqué par la prééminence des élections.

Mots-clés : référendum, démocratie continue, gouvernement représentatif, contrainte, initiative populaire, pétition

Summary : The article deals with the way referendums are becoming a constraint for local and subnational governments in Europe. The referendum is a tool of semi-direct democracy defined in our political modernity in order to complete the deficient representative government. We will analyse how the referendum introduces a new political time and how it compels governments to communicate and act in a responsive way. The institution of referendum modifies the outlines of representative government by initiating a process of continuous democracy which is not permanent democracy, but the interruption of a regular time marked by the elections.

Key-words: referendum, continuous democracy, representative government, constraint, popular initiative, petition

« Démocratie: *dèmos* et *kratos*, *kratos* du *dèmos*, le pouvoir du peuple-comme l'aristocratie est le pouvoir des *aristoi*, les meilleurs, les nobles, les grands; comme l'autocratie est le pouvoir d'*autos*, de soi-même, de celui qui n'a pas à rendre des comptes à l'autre ou aux autres. Où voit-on aujourd'hui le pouvoir du peuple? »¹ déclarait Cornélius Castoriadis lors de l'introduction d'un exposé au Colloque de Cerisy, en juillet 1990. Cette définition problématique nous rappelle une chose: le terme est grec et lorsque nous parlons aujourd'hui de régime démocratique, il est bon de nous référer aux institutions grecques pour en comprendre les enjeux. Par conséquent, nous ne pouvons pas en rester à une définition purement générique. La complexité du monde moderne, notamment en ce qui concerne le problème de la

¹ CASTORIADIS, Cornélius, « Quelle démocratie? » in *Les Carrefours du labyrinthe VI*, Paris, éditions du Seuil, 1999.

decision politique, ne saurait se réduire à une formule étymologique de la démocratie. La complexité du monde moderne, notamment en ce qui concerne le problème de la décision politique, ne saurait se réduire à une formule étymologique de la démocratie. La démocratie, qu'elle soit directe ou autre, est éminemment hybride, elle se traduit par des régimes plus ou moins adéquats, selon les techniques de mise en œuvre. Car, à partir du moment où on organise la démocratie, on risque toujours de favoriser des embryons oligarchiques, que ce soit des lobbies sur le plan économique, des associations citoyennes militantes ou des partis politiques. Ces groupes, qui se battent au nom de la démocratie, peuvent aussi être confrontés à des problèmes de démocratie interne. Il nous faut alors préciser le lieu d'où nous parlons, à savoir la scène démocratique.

La scène démocratique implique une responsabilité majeure dans l'espace public, car comme l'écrit Castoriadis, il s'agit de rendre des comptes aux autres, notamment en ce qui concerne la gestion du denier public. C'est ici que se voit la scène du peuple, que les gouvernants ont des responsabilités devant les gouvernés; or, cette scène démocratique nous semble en partie installée à partir de la valorisation de la technique du référendum. Le référendum introduit une contrainte, c'est-à-dire qu'il est une pression, une force qui lutte contre l'indépendance des gouvernants. Ceux-ci ne réinvestissent pas la scène démocratique seulement au moment des élections, ils peuvent consulter, voire associer une partie des citoyens à la mise en œuvre d'une politique publique. Le référendum, même s'il a une préhistoire longue, est un instrument relativement moderne, puisqu'il se développe surtout à partir de la fin du XVIIIe siècle au moment de la consultation populaire sur la Constituante de 1793 en France. Ce terme d'origine latine ne nous ramène donc pas au débat entre les tenants de la démocratie représentative, définie par les Constituants américains et les tenants de la démocratie directe, valorisant le modèle athénien. La démocratie directe n'est donc pas un régime antique qu'on chercherait à rénover ou à adapter ni un épiphénomène révolutionnaire réprimé en permanence. Ce régime a une modernité, il existe avant tout comme un ensemble de pratiques complexes qu'il conviendrait d'étudier dans leurs combinaisons possibles avec des systèmes représentatifs.

Nous aimerions nous intéresser à l'institution référendaire et comprendre en quoi elle approfondit et complique considérablement les enjeux de la démocratie. Nous reprendrons le concept de « démocratie continue », tel qu'il est défini par

Dominique Rousseau²: « si la démocratie continue, écrit l'auteur, peut être définie comme un au-delà de la représentation, c'est qu'elle transforme et élargit l'espace de la participation populaire en inventant des formes particulières permettant à l'opinion d'exercer un travail politique: le contrôle continu et efficace, en dehors des seuls moments électoraux, des gouvernants »³. Nous nous intéresserons plus particulièrement à l'institution référendaire au sein de la démocratie continue qui n'est ni une démocratie permanente ni une démocratie immédiate, mais une inclusion des citoyens à la définition des enjeux publics.

Notre réflexion portera sur les points suivants: comment la démocratie continue peut-elle apprécier la contrainte référendaire? Après des prolégomènes théoriques, nous nous intéresserons dans un deuxième temps aux expérimentations locales en la matière. Quelle est la place du référendum dans l'élaboration des normes locales? Dans un troisième temps, nous envisagerons la façon dont nous pouvons corriger une gouvernamentalité référendaire par d'autres instruments. La contrainte référendaire ne signifierait plus la contrainte par le référendum, mais l'espace juridique-politique qui circonscrit son usage.

1) L'ouverture du système représentatif

Pour amorcer l'ensemble de ces questions, nous aimerions préciser la définition de la démocratie continue à partir de trois points. Tout d'abord, la première condition de la participation démocratique est l'accession de l'opinion à l'intelligence du jeu politique. Ainsi, on ne reste pas simplement à l'idée d'une « démocratie de l'opinion », c'est-à-dire un ensemble de spéculations sur l'état passif de l'opinion ni sur une photographie électorale ou référendaire. Ce qui est en jeu ne relève pas simplement d'une technique de votation populaire, mais d'un imaginaire qui produit ces techniques. Deuxièmement, la démocratie directe se distingue de la démocratie représentative, dans la mesure où les représentants ne prennent pas leurs décisions de manière indépendante, une fois les moments électoraux consommés. Troisièmement, la démocratie continue se distingue également de la démocratie directe qui prétend abolir toute distinction entre représentants et représentés. On se situe à un moment de

² ROUSSEAU, Dominique (dir.), *La démocratie continue*, Paris, éditions Bruylant, 1995. On se reportera en particulier à son introduction intitulée « De la démocratie continue ».

³ *Ibid*, p.16.

l'énonciation de la norme, où délibération et décision⁴ ne sont pas uniquement enfermées dans un champ spécifique. Dans ce cadre, examinons les contours modernes de l'outil référendaire pour analyser le contexte politique dans lequel il émerge. Selon le décret du 21 septembre 1792, il ne peut y avoir de constitution que celle qui est acceptée par le peuple. Pour l'instant, on en reste encore à une définition générique, mais c'est la Constitution du 24 juin 1793 qui fait réellement une place au référendum législatif. Selon les articles 53 et 58 de cette Constitution, le Corps législatif se borne à proposer des lois aux assemblées primaires. Après l'échec de cette Constitution, la France a évolué vers un modèle de système représentatif uniforme, de temps à autre troublé ou animé par des appels au peuple. Comme l'écrit Jean Gicquel, « au nom d'une fiction juridique, une oligarchie élective s'est substituée au peuple souverain, au point de s'arroger son pouvoir »⁵. C'est cette fiction juridique qu'avait également condamnée le juriste autrichien Kelsen, favorable à un véritable régime parlementaire. « La théorie de la représentation, écrit Kelsen, 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: elle a au contraire fournit aux adversaires de la démocratie l'argument que celle-ci se fonde sur une affirmation d'une fausseté flagrante »⁶. Les positions de Kelsen sont assez originales, car il refuse d'envisager le débat à partir de l'alternative entre démocratie directe et système représentatif. Il est favorable à l'introduction de mécanismes de démocratie directe, tels l'initiative populaire qui permet de donner des indications quant aux directions générales. Ainsi, les électeurs doivent suggérer des lois au Législateur. La réforme du parlementarisme, que Kelsen plaide, va dans le sens de cette collaboration. « Il serait tout à fait de l'intérêt du principe parlementaire lui-même que les hommes politiques professionnels, qui sont aujourd'hui précisément des parlementaires, refoulent leur éloignement bien compréhensible pour l'institution du plébiscite, et consacrent, non seulement comme l'ont déjà fait quelques Constitutions modernes, le référendum constitutionnel, mais même un référendum législatif, sinon obligatoire, du

⁴ Ces deux moments scandent le choix politique. Aristote avait déjà mis en évidence l'importance de la décision qui succède à une délibération préalable. La typologie des régimes dépend étroitement de la distribution de ces deux paramètres: qui délibère et qui décide?

⁵ GICQUEL Jean, « Démocratie continue et référendum », in *La Démocratie continue*, p.149.

⁶ KELSEN Hans, *La démocratie, sa nature, sa valeur* Trad. Franç. Charles Eisenmann, Paris, éditions Economica, 1988, p.40.

moins facultatif»⁷. Kelsen se réfère sans doute à la Constitution helvétique et à la Constitution de Weimar. L'institution référendaire a en fait toute sa place dans un régime parlementaire. La démocratie se distingue de l'autocratie par cette responsabilité du Parlement vis-à-vis des électeurs.

Dans la démocratie continue, l'enjeu n'est pas de faire disparaître l'horizon de la représentation mais de l'ouvrir. La démocratie continue nécessite l'institution référendaire comme moyen de démocratiser le système représentatif. Les citoyens se ménagent un espace d'intervention, non pas pour légiférer directement, mais pour proposer des projets. Comme l'écrit Dominique Rousseau dans un autre article, « si la démocratie continue ne supprime pas, à la différence de la démocratie directe, la représentation, elle symbolise cependant une transformation radicale des relations de pouvoir, d'une part en remettant la démocratie sur ses pieds, c'est-à-dire les citoyens dans leur espace propre d'interrelations, d'autre part en introduisant dans le système institutionnel représentatif des mécanismes faisant droit à l'exigence de discussion continue comme mode de formation rationnelle des décisions »⁸. Cet espace public de discussion, où les propositions normatives se contredisent, les projets sociaux se confrontent et les citoyens s'organisent en comités et associations, fait apparaître un pouvoir de l'opinion qui dépasse infiniment le pouvoir de l'électeur. L'institution référendaire permet alors de canaliser cette confrontation en soumettant un certain nombre de projets au vote populaire. Cela implique un travail de mise en forme: une fois que le projet est déposé, avec une collecte de signatures, charge à l'Assemblée, comme dans le cas suisse, d'organiser la consultation tout en ayant élaboré un contre-projet.

Beaucoup d'auteurs revendiqueraient une telle analyse. À la limite, peu importe que l'on appelle cette forme de démocratie, démocratie continue, démocratie délibérative, démocratie participative, démocratie semi-directe, voire tout simplement démocratie directe. Ian Budge⁹ est l'un des théoriciens de ces avancées participationnistes de la démocratie. L'accroissement des demandes de participation, l'émergence de nouvelles modalités de l'engagement politique, la multiplication des

⁷ *Ibid.*, p.47.

⁸ ROUSSEAU, Dominique, « La démocratie continue, Espace public et juge constitutionnel » in *Le Débat*, n°96, septembre-octobre 1997, p.77.

⁹ BUDGE Ian, *The New Challenge of Direct Democracy* Cambridge, Polity Press, 1996. On pourra se reporter à l'article de Laurence MOREL, « Vers une démocratie directe partisane? » in *Revue française de science politique*, n°4-5, août-octobre 2000, vol.50, p.765-768.

référendums, la montée en force de la délibération publique et l'entrée en force de l'opinion publique dans les pratiques de gouvernement sont à prendre en compte pour réaliser un régime de « démocratie directe partisane » selon Ian Budge. La démocratie directe ne doit pas restée figée dans une forme générique, elle est susceptible de divers arrangements institutionnels. Ian Budge propose une nouvelle synthèse dans laquelle les institutions représentatives ne disparaissent pas. Le Parlement deviendrait une assemblée consultative et les partis des référents et des organisateurs dans les opérations de démocratie directe. Le paradoxe de cette démocratie directe partisane est de vouloir s'attacher à la forme d'un régime partitocratique (Kelsen lui-même était très attaché aux partis dans leur rôle médiateur entre le Parlement et l'opinion publique) lorsque l'ensemble des partis politiques occidentaux est en train de subir une crise profonde. Les référendums, les initiatives populaires s'ils ne sont pas accompagnés d'un dialogue et de débats publics, se transforment inévitablement en plébiscites¹⁰. La contrainte structurelle du référendum est qu'il ne peut rassembler les citoyens en une assemblée pour délibérer et décider des politiques à suivre. Cet éclatement spatio-temporel de la démocratie directe est donc en partie comblé par l'usage de l'outil référendaire. Reste à relier les citoyens entre eux par des organes d'information et des lieux de débat configurés.

2) La temporalité référendaire

À côté de cette contrainte structurelle, il faut envisager la contrainte temporelle du référendum. Les pratiques référendaires ne visent surtout pas l'installation d'une démocratie immédiate, et de ce point de vue il existe des confusions graves entre « direct » et « immédiat ». Autrement dit, dans une démocratie référendaire, il y a une campagne, des débats, tout cela s'inscrivant dans une temporalité qui n'est pas totalement indépendante du tempo électif. C'est cette mixité temporelle qui nous semble le plus intéressant à penser.

La démocratie référendaire coexiste difficilement avec un usage trop récurrent des sondages. De ce point de vue, les remarques de Paul Virilio restent pertinentes, lorsqu'il déclare que « derrière la propagande libertaire pour une *démocratie directe (live)*, susceptible de renouveler la *démocratie représentative* des partis politiques, se

¹⁰ L'une des meilleures thèses sur le sujet reste celle de Jean-Marie DENQUIN, *Référendum et plébiscite*, Paris, éditions LGDJ, 1976. La distinction entre référendum et plébiscite n'est pas toujours nette, preuve en est l'évolution du terme et des usages dans l'histoire politique française.

met en place l'idéologie d'une *démocratie automatique* où l'absence de délibération serait compensée par un « automatisme social » semblable à celui du sondage d'opinion ou à la mesure d'audience de la télévision »¹¹. En l'occurrence, il existe des techniques récentes qui abolissent le caractère immédiat et approximatif du sondage, comme celle du « sondage délibératif »¹² ou du *sampling referendum* qui est un sondage d'opinion sur échantillon représentatif. Le sondage délibératif ne permet pas de recueillir directement l'opinion publique, mais tente de faire émerger l'opinion qui serait celle du public, s'il prenait le temps de réfléchir et de s'informer sur la question. Ainsi, on pourrait imaginer dans le même esprit des consultations répétées du même échantillon sur une période plus longue pour mesurer l'évolution du débat et les dilemmes dans lesquels les individus sondés sont tombés. Prenons l'exemple des expérimentations menées dans la municipalité Issy-les-Moulineaux, en France, au sud de Paris. L'expérience de la télévision interactive baptisée T2I (Télévision Interactive Issy) a été lancée le 23 janvier 1997. Les téléspectateurs câblés de la ville ont pu assister ce jour-là aux débats du Conseil municipal, diffusés sur une chaîne locale. Trois suspensions de séances avaient été prévues pour que les citoyens donnent leur avis et en informent les membres du Conseil¹³. André Santini, maire UDF de cette commune, souhaite tester les référendums électroniques locaux. Les forums électroniques de discussion pourraient contribuer à la publicité des enjeux du référendum. André Santini n'exclut pas les dangers de telles pratiques, notamment celles qui favoriseraient l'apparition d'un « quart monde électronique »¹⁴. Cependant, si l'on reste à une échelle locale, les risques restent contenus et l'usage du référendum

¹¹ VIRILIO Paul, *La bombe informatique*, Paris, éditions Galilée, 1998, p.123. Les positions de Virilio sont à cet égard à l'opposé de celles de Pierre Lévy, ce dernier étant le vif défenseur des diverses formes de cyberdémocratie qui se développent à l'heure actuelle. Voir Pierre Lévy, *Cyberculture*, Paris, éditions Odile Jacob, 1997. On consultera également *Cyberdémocratie*, Paris, éditions Odile Jacob, 2002.

¹² Voir à ce sujet l'intéressant article de Nonna MAYER, « Le sondage délibératif au secours de la démocratie » in *Le Débat*, n°96, p.67-72.

¹³ Voir l'article de Philip WADE et de Didier FALCAND, « La cyberdémocratie » in *Notre vie en temps virtuel*, Paris, éditions Autrement, p.169-185. Les auteurs rapportent les résultats d'un sondage téléphonique réalisé auprès de 5000 abonnés au câble. 45% d'entre eux avaient suivi l'événement, 92% étaient séduits par l'initiative et 86% étaient favorables à la possibilité d'intervenir dans le débat. Cela signifie aussi que les citoyens ont un investissement financier à réaliser s'ils veulent participer aux débats du Conseil municipal. L'autre question qui vient est celle de savoir s'il s'agit d'une percée de la démocratie. En effet, les citoyens qui le souhaitent peuvent déjà assister aux débats du conseil municipal, d'autant plus que ceux-ci se déroulent le soir. La multiplication des séances ouvertes avec discussion, hors des heures de travail pourrait être tout aussi utile et moins coûteuse, même le taux de participation serait plus faible.

¹⁴ SANTINI André, « L'impact des technologies de l'information sur la vie démocratique » in *Le Référendum en Europe* (Ouv. Coll.), Paris, éditions l'Harmattan, 2001, p.147.

devient alors une contrainte relative de gouvernement local.

3) L'état des pratiques référendaires

Nous nous intéresserons aux expérimentations locales, dans la mesure où la petitesse des unités administratives peut être plus ou moins propice à une participation surtout lorsqu'il s'agit d'enjeux qui concernent directement la population locale. Comme l'écrit Tocqueville, « c'est en chargeant les citoyens de l'administration des petites affaires, bien plus qu'en leur livrant le gouvernement des grandes qu'on les intéresse au bien public et qu'on leur fait voir le besoin qu'ils ont sans cesse les uns des autres pour le produire »¹⁵. Par local, nous entendons une échelle qui n'est pas nationale : en Europe, la distribution des normes administratives connaît une diversité et le niveau local englobe aussi bien l'échelon régional, cantonal ou communal et tous les niveaux intermédiaires.

En Suisse, les décisions sont prises à trois niveaux, fédéral, cantonal et communal. Ces trois niveaux d'identification à la collectivité correspondent à trois communautés politiques, la Confédération, le canton et la commune. Or, si l'on observe ces trois communautés politiques, on remarque que l'attachement communal augmente alors que dans le même temps, les citoyens suisses se montrent moins attachés à la spécificité cantonale¹⁶. L'initiative populaire, de ce point de vue, permet de signaler aux pouvoirs publics locaux l'importance d'un problème qui n'a pas été pris en compte dans le passé. Yannis Papadopoulos¹⁷ fait remarquer que l'expression « référendum d'initiative populaire » est très inexacte en ce qu'elle confond deux procédures, l'initiative qui pointe un manque et le référendum qui permet d'inclure ces manques et de les adapter à la législation existante. Au niveau local, l'usage de l'initiative reste important, et il donne des signaux de ce qui pourrait se passer au niveau fédéral. Ainsi, en mars 2000, une initiative a conduit à la tenue d'un référendum local sur le sujet sensible de l'immigration. En effet, à Emmen, dans la

¹⁵ TOUQUEVILLE Alexis de, *De la démocratie en Amérique*, II, deuxième partie, chap. 4, Paris, éditions Garnier-Flammarion, 1981.

¹⁶ Pour l'étude sociologique exacte de ces faits, nous renvoyons le lecteur à l'article de Silvia KOBİ, « Suisse: l'épine de la Romandie » in *Revue Panoramiques*, n°49, 2000, p.86-91. Elle montre les mutations du fédéralisme suisse en insistant sur la volonté croissante des citoyens helvétiques à transférer un certain nombre de compétences au niveau fédéral. (20% souhaitent ce transfert alors qu'ils n'étaient que 11% à le souhaiter en 1988). Elle signale que l'attachement au canton n'est prioritaire que pour une personne sur dix dans le pays.

¹⁷ PAPAPOPOULOS Yannis, *Démocratie directe*, Paris, éditions Economica, 1998, p.40.

banlieue de Lucerne, dans une localité industrielle de 27 000 habitants qui comprend 25% d'étrangers, le corps électoral a été appelé à se prononcer au cours d'une consultation populaire. Emmen est un cas particulier, puisque c'est la seule ville de la Confédération à soumettre les demandes de naturalisation à l'approbation des citoyens depuis qu'une petite formation d'extrême-droite a réussi à imposer cette procédure en juin 1999. Afin de pouvoir voter en connaissance de cause, les électeurs avaient reçu une brochure comprenant la photo, le curriculum-vitae de 56 postulants, avec des indications sur leurs revenus et leur fortune imposable¹⁸. Malgré l'invitation du Conseil Municipal à accepter les requêtes, la population a repoussé la demande de naturalisation de ces 56 personnes. Ce vote est contraire à la Convention de l'Europe et constitue un terrain expérimental pour l'UDC qui tente de promouvoir ce genre d'initiative au niveau fédéral. Dans ce cas-là, le référendum est utilisé comme moyen de pression véhiculant des idées xénophobes. Il légitime des mouvements extrémistes et devient non pas une contrainte mais un obstacle au débat serein. L'UDC a fait fructifier sa popularité via l'instrument référendaire. Le résultat de cette légitimation explique sa position de leadership sur le plan électoral, puisqu'il a canalisé les votes de défiance vis-à-vis de l'Establishment politique suisse¹⁹. Il convertit ainsi électoralement cette position anti-élitiste, tout en s'implantant durablement sur le terrain référendaire (il peut financer de nombreuses campagnes référendaires).

En ce qui concerne le nombre des signatures à déposer pour présenter une initiative, celui-ci est très variable selon les cantons et l'objet de l'initiative (révision de la constitution ou autre type d'acte)²⁰. À Berne, il en faut 15 000 pour les révisions constitutionnelles, 12 000 pour les lois et décrets ou pour la révision du Grand Conseil, à Lucerne, 5000 pour la constitution et la révocation du Grand Conseil, 4 000 pour les lois, à Zurich et Genève, 10 000, quel que soit l'objet de l'initiative, à Vaud, 12000, quel que soit l'objet de l'initiative. L'institution référendaire connaît une diversité de situations sur le plan local en Suisse, elle est cependant consolidée en tant qu'institution principale de démocratie directe, tandis que l'autre symbole survivant

¹⁸ Voir l'article de Jean-Claude BUHRER dans *Le Monde*, 12-13 mars 2000.

¹⁹ On se reportera à l'excellent ouvrage de Silvia KOBİ, *Des citoyens suisses contre l'élite politique, le cas des votations fédérales, 1979-1995*, Paris, L'Harmattan, 2000. Voir aussi KOBİ, « Loyauté et dissidence des votants » in KRIESI Hanspeter, *Citoyenneté et démocratie directe*, Zürich, SEISMO (ed.), 1993, p.233-260.

²⁰ Voir GRISEL Etienne, *Initiative et référendum populaires, traité de la démocratie semi-directe en droit suisse*, Institut de droit public de l'université de Lausanne, 1987. JEANTET Thierry, *Démocratie directe, démocratie moderne*, Paris, éditions Entente, 1991.

de la démocratie directe, la *Landsgemeinde* tend à disparaître, puisqu'elle ne subsiste que dans quelques demi-cantons. En effet, sur 26 cantons et demi-cantons, seuls les demi-cantons d'Appenzell Rhodes-extérieures et d'Obwald, ainsi que le canton de Glaris ont cette institution²¹. Dans les cantons de Schwyz (ici, on repère la première *Landsgemeinde* dont l'histoire ait conservé la trace, en 1294) et de Zoug, la *Landsgemeinde* avait été abolie en 1848, au moment de la Constitution fédérale. Dans le canton d'Uri, la *Landsgemeinde* a été supprimée en 1928 grâce à une initiative populaire locale (environ 3000 voix contre 1000). Une autre initiative pour réintroduire la *Landsgemeinde* a été rejetée en 1953 par 3672 voix contre 2198²². Dans le canton de Nidwald, réunie le 1^{er} décembre 1996 en séance extraordinaire, la *Landsgemeinde* a accepté sa suppression à main levée. À Appenzell Rhodes-intérieures, la *Landsgemeinde* a d'abord refusé en 1993 sa propre suppression, puis en avril 1997, elle a décidé la tenue d'un vote secret sur la question. La suppression fut effective en septembre 1997. Il est intéressant de noter que le modèle de la *Landsgemeinde* était comparable aux expériences antiques. Il constituait une survivance et son déclin fait que sa suppression laisse place à la généralisation de l'outil référendaire. Tous les modes de démocratie directe ne coexistent pas forcément, le référendum ayant entériné dans la plupart de ces cantons, la disparition d'un mode ancien de démocratie directe, car la *Landsgemeinde* était de moins en moins populaire. Le vote à main levée avait comme conséquence l'accroissement de pressions locales, puisque l'assemblée savait ce que le citoyen votait: la liberté de vote n'était pas garantie. Les mécanismes référendaires ont conforté l'usage du vote secret et sont bien implantés au niveau local, alors qu'au niveau fédéral, ces mécanismes expriment le sentiment de défiance vis-à-vis de l'équipe en place et contredisent l'élection qui est un vote de confiance. Une bonne partie de la stabilité du système tient en partie à cette dialectique.

En France, la question de la démocratie locale prend une tout autre ampleur, dans la mesure où le système politique est fondé sur un système représentatif pur. En effet, l'évolution de la démocratie locale exclut le recours banalisé au référendum local. Ce fait est à replacer dans une certaine chronologie: en 1875, lors des lois constitutionnelles qui donnent une assise institutionnelle au régime de la IIIe

²¹ PAPADOPOULOS Yannis, *Démocratie directe*, p.30-34.

²² MOECKLI S. et STAHLBERGER P. (1987), « Landsgemeindedemokratie » in *Annuaire suisse de science politique*, 27, p. 237-259.

République, aucune place n'est ménagée à l'introduction de procédures de démocratie directe. La démocratie locale est organisée sur le principe de délégation du pouvoir. Ainsi, le projet de décentralisation présenté par le gouvernement Raffarin en 2003 avalise une logique qui s'inscrit dans ce cadre. En 1884, une loi crée les conseils municipaux. Récemment, la loi de mars 1982, amorçant la décentralisation, ne fait que généraliser le principe électif et l'étendre à tous les échelons locaux. Il s'agit de rendre la République plus proche des citoyens, sans pour autant qu'il y ait une initiative qui émerge d'un groupe de citoyens. L'institution référendaire est discrètement oubliée, alors même que la voie référendaire est reconnue comme l'une des expressions possibles de la souveraineté nationale (article 3 de la Constitution de 1958).

En matière de démocratie locale, c'est le système représentatif qui est consacré, conformément à l'article 72 de la Constitution: « Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les territoires d'Outre-Mer. Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi. Ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et dans des conditions prévues par la loi »²³. La loi organique du 1 août 2003 a pour la première fois constitutionnalisé le référendum local tout en lui donnant des restrictions limitant considérablement sa pratique. L'alinéa 1 de l'article 72 introduit le référendum local:

“Dans les conditions prévues par la loi organique, les projets de délibération ou d'acte relevant de la compétence d'une collectivité territoriale peuvent, à son initiative, être soumis, par la voie du référendum, à la décision des électeurs de cette collectivité”.

L'initiative populaire n'est pas intégrée à la Constitution et un catalogue de restrictions accompagnent les projets de délibération ou d'acte relevant de la compétence des collectivités territoriales. Le référendum est étroitement encadré et cette reconnaissance tardive ne masque pas son histoire compliquée. En effet, au XIXe siècle, quelques référendums communaux avaient vu le jour²⁴. Ces référendums portent sur des objets concrets, comme l'opportunité de la construction d'une caserne à Cluny, en 1888 (ce coût s'élèvera à plus de 300000 francs). Signalons les référendums de Bagnols, en décembre 1888, qui porte sur le retour du marché au blé à

²³ Pour les commentaires de la Constitution de la Ve République, on se reportera à l'ouvrage de CARCASSONNE Guy, *La Constitution*, Paris, éditions du Seuil, 2002.

²⁴ PAOLETTI Marion, *La démocratie locale*, Paris, L'harmattan, 2000. Ce livre résume sa thèse intitulée *Analyse de la démocratie locale à travers la genèse institutionnelle du référendum*, thèse de doctorat, Université de Bordeaux IV. Nous tirons l'ensemble de ces données de cette thèse.

son emplacement antérieur, celui de Riom en janvier 1889, portant sur l'opportunité d'emprunter un million de francs pour l'installation d'un régiment, celui de Bergerac, portant sur l'emplacement du marché aux bœuf. Par ailleurs, deux thèses sont soutenues sur la question à l'époque, montrant une pratique en voie de banalisation²⁵.

Le gouvernement républicain a perçu le développement de ces pratiques comme une menace réelle. C'est pourquoi les référendums communaux ont été interdits à quatre reprises entre 1889 et 1909. Le Conseil d'Etat a légiféré dans le sens d'une interdiction en se référant à la loi de 1884 qui a institué l'élection au suffrage universel des Conseils municipaux. La problématique du référendum communal ressurgira en 1971, puisque l'article 8 de la loi du 16 juillet 1971 rend possible l'organisation d'un référendum intercommunal (à propos de la fusion des communes) selon les modalités fixées par le décret du 3 février 1972. À défaut d'accord des conseils municipaux, la fusion peut être en effet décidée par référendum organisé à l'initiative du préfet ou de la moitié des conseils municipaux représentant les deux tiers de la population. La loi du 6 février 1992 inscrit dans le droit certaines formules d'association des habitants à la vie locale. Des comités consultatifs peuvent être créés par le conseil municipal sur tout problème d'intérêt communal. Marion Paoletti²⁶ remarque qu'entre 1971 et 1992, plus de 200 référendums communaux ont été organisés, ce qui est relativement faible, compte tenu du tissu local français (36000 communes).

Dans la loi du 6 février 1992, l'article 10 insiste sur la primauté du système représentatif, puisque le droit des habitants à être consultés sur les décisions les concernant est « indissociable de la libre administration des collectivités locales »²⁷. L'article 72 de la Constitution fait donc l'objet d'une interprétation stricte. Un certain nombre de contentieux ont été réglés juridiquement, concernant les consultations organisées par le Conseil municipal. Le tribunal administratif de Grenoble a rejeté la demande de référendum au Conseil municipal de Chamonix qui voulait édicter des mesures de police tendant à réglementer les conditions de circulation des poids lourds dans la vallée de Chamonix²⁸. De nombreux exemples pourraient être développés

²⁵ P. Benner. Doctorat d'Etat. *L'intervention directe des électeurs dans la gestion des affaires municipales*, Toulouse, 1897. Antonin Blanc. *Le référendum communal*. Thèse pour le Doctorat. Université de Paris, 1904.

²⁶ PAOLETTI Marion, *Op. cit.*

²⁷ Cf *Code général des collectivités territoriales*, 6^e édition, Paris, éditions Dalloz, 2003.

²⁸ *Code général des collectivités territoriales*, (requête n°012552, Tribunal administratif de Grenoble,

dans le même sens: le référendum est circonscrit temporellement (on ne peut pas l'organiser six mois avant ni six mois après les élections, il faut un intervalle de deux ans entre deux consultations du même type, ce qui rend possible au maximum un ou deux référendums pour chaque mandat représentatif local. De plus, le référendum est initié principalement par le maire ou le conseil municipal, l'initiative n'étant jamais absolument contraignante²⁹. La décentralisation française est une délégation vers le bas et vise l'approfondissement du principe électif. Le référendum, qui a une valeur incontestable au niveau national, est marginalisé. Le tableau ci-dessous résum le chemin de croix du référendum local avant sa reconnaissance juridique.

Tableau: évolution du statut référendaire à tous les échelons en France

Dates principales concernant le référendum local	Situation référendaire au niveau national
1907-1909: interdiction par le Conseil d'Etat des premières expériences de référendum communal	Après les référendums constitutionnels sous la Révolution et les plébiscites napoléoniens, le référendum national n'est pas reconnu sous la III ^e République malgré des projets de lois déposés par des députés
16 juillet 1971: introduction de la possibilité du référendum local obligatoire uniquement en cas de fusion administrative entre plusieurs communes	Quatre référendums après la guerre jusqu'à l'approbation de la IV ^e République, puis 5 référendums de 1958 à 1969
6 février 1992: le référendum est réintroduit pour d'autres objets par le biais de la "consultation" des électeurs par le maire	Référendums européens le 23 avril 1972 (ratification de l'élargissement de la CEE) et du 20 septembre 1992 sur le traité de Maastricht
4 février 1995: initiative populaire consultative reconnue avec la possibilité d'une demande de référendum local par 1/5 ^e des électeurs d'une commune. En 1999, l'initiative est élargie aux établissements intercommunaux	Extension du champ référendaire en 1995 avec la modification de l'article 11 de la Constitution: il est possible d'organiser des référendums sur des sujets de société. 24 septembre 2000, référendum sur le quinquennat
Loi du 1 août 2003 reconnaît le référendum local obligatoire. Taux de participation requis: 50% pour que la décision soit contraignante	
Loi du 13 août 2004 sur les responsabilités	29 mai 2005: référendum sur le projet de traité

16 août 2001), note 1, p.385. Cette demande était consécutive à l'accident du tunnel du Mont Blanc qui avait fait 38 morts en 1998. Le tunnel avait été fermé pendant plus de trois années.

²⁹ Il n'existe pas de droit d'initiative direct. Le comité consultatif, nommé par le Conseil municipal, peut influencer celui-ci sur les objets du référendum. De ce point de vue, on commence par légitimer les structures locales telles que les comités de quartier ou associations, mais les élus locaux maîtrisent la totalité du jeu référendaire.

locales

constitutionnel européen. Modification constitutionnelle autorisant le référendum pour toute entrée d'un nouveau membre de l'Union européenne

Depuis une vingtaine d'années, les élus locaux maîtrisent une rhétorique de la démocratie participative, sans pour autant envisager tous les instruments de cette démocratie. C'est surtout dans les années 1970 que la France a découvert la rhétorique participative. 1968 a promu l'idée de participation par les canaux de l'autogestion, mais cette idée de participation a irradié tous les milieux. Alain Peyrefitte, homme d'état gaulliste, dans un best-seller qu'il a écrit en 1976, montre les balbutiements d'une telle idée dans les milieux élitistes (au moment où il est ministre de Giscard D'Estaing). Les propos suivants sont symptomatiques d'une époque: « La « participation »! Comme elle a suscité de quolibets! Terme nouveau; surtout, idée nouvelle. Il aurait fallu, pour les admettre, des comportements nouveaux: où auraient-ils pris naissance? De plus, ce mot recouvrait un champ variable; tantôt il ne s'agissait que de gestion des entreprises, tantôt d'une philosophie de la société et de l'Etat »³⁰. Le discours participatif a été repris dans le sens d'un approfondissement du système représentatif tout en agitant de temps à autre des velléités référendaires. La démocratie locale française ne présente pas les caractéristiques d'une démocratie continue, avec l'horizon d'une représentation renouvelée et animée par des pratiques de démocratie directe. En France, le référendum a joué un rôle constituant pour avaliser des changements profonds (en 1946 et en 1958 notamment)³¹. Il est cependant conçu comme devant rester un instrument extraordinaire et ne peut être ainsi banalisé. Sa longue convalescence et sa reconnaissance tardive appuyent cette thèse.

La multiplication des référendums en Italie depuis les années 70 atteste de la vivacité de l'instrument référendaire. Entre 1974 et 1990, on compte 40

³⁰ PEYREFITTE Alain, *Le mal français*, Paris, éditions Plon, 1976, p.398. Alain Peyrefitte ne fait que prendre le relais des thèses de Michel Crozier (en particulier, *La société bloquée*, Paris, éditions du Seuil, 1970). Il y a une éloge du modèle suisse dans cet ouvrage (« Le miracle suisse », p.139-140, sans pour autant qu'il y ait une seule allusion à l'institution référendaire). Le modèle suisse est souvent convoqué dans la tradition politique française, sans pour autant que les personnalités politiques analysent en détail ce qui fait la stabilité de ce modèle.

³¹ Sur les projets constitutifs formés pendant la Résistance et prévoyant une place au référendum, on se reportera à la thèse de BOUGRAB Jeannette, *Aux origines de la Constitution de la Ve République*, Paris, éditions Dalloz, 2002.

référendums abrogatifs en Italie³², sans compter la multiplication des référendums locaux. L'Italie a su intégrer le référendum comme un moyen de légiférer en alternative avec le Parlement. Il y a eu un jeu de surenchère démocratique entre l'institution référendaire et le Parlement, le référendum devenant une source de législation par principes. La Cour Constitutionnelle n'a pas véritablement réussi à transformer le système représentatif italien en un type de démocratie continue, avec un certain équilibre entre démocratie directe et régime parlementaire. Au niveau local, l'outil référendaire s'enracine dans une tradition d'autonomie locale, encore vivace dans certaines villes du nord de l'Italie. Une loi de 1990 autorise la mise en place de dispositions consultatives comme mode de participation des citoyens. La réception des propositions ou des pétitions est encouragée afin de sauvegarder les intérêts collectifs. Des dispositions peuvent être prises pour organiser des consultations populaires sur des questions relevant de la compétence de la collectivité locale. Les législations diffèrent suivant les pays, mais outre la faculté d'organiser un référendum à l'initiative du conseil élu, certaines législations contraignent à une telle organisation, sous demande d'une partie des habitants, comme c'est le cas au Luxembourg où 1/5 de la population peut demander l'organisation d'un référendum local. Ce dernier peut même être organisé de façon obligatoire dans certains cas prévus par la loi, comme en Italie, pour la création de régions, en Allemagne pour redéfinir le territoire de la commune, en Irlande, pour la dénomination de rues et de villes.

Les pratiques référendaires sont coûteuses, a fortiori à l'échelon local. Avant de lancer une initiative, les citoyens ont au préalable examiné d'une part la pertinence de la question, puisqu'il faudra convaincre l'ensemble des habitants, lors de l'organisation de grands débats publics et d'autre part le budget prévu pour la diffusion de l'information et la campagne référendaire. La démocratie directe coûte cher, elle ne peut pas être une panacée. Par conséquent, la contrainte budgétaire se pose aussi bien pour les gouvernants que les gouvernés. En Suisse, l'UDC a financé de nombreuses campagnes référendaires et a pratiqué une surenchère populiste grâce aux moyens dont le parti disposait (son président Christophe Blocher dispose d'une grande fortune).

Un système de démocratie continue est très favorable à l'adoption de procédures de démocratie directe, sans pour autant les généraliser forcément.

³² MANZELLA Andrea, « Le référendum italien » in *Pouvoirs*, n°77, 1996.

Cependant, une banalisation de l'outil référendaire au niveau local permettrait d'enraciner la participation des habitants aux affaires publiques locales. L'enjeu est bien de redéfinir une participation citoyenne, essentielle pour aider les gouvernants à gérer les affaires publiques de manière responsable. Au niveau local, un autre problème se pose: faut-il consulter les électeurs de telle ou telle commune ou les habitants (notamment pour des questions de politique urbaine ou de cadre de vie)? En France, par exemple, seuls les électeurs sont appelés à se prononcer sur un projet local. Une circulaire du 31 mars 1992 préconise l'utilisation des listes électorales pour la mise en œuvre de la procédure. La question du droit de vote des étrangers pour ces consultations locales se pose notamment dans des lieux où leur nombre est relativement important. Certaines localités suisses n'hésitent pas à le leur accorder, lors de référendums locaux. Ce facteur d'intégration démocratique est très important, car il permet d'œuvrer dans le sens d'une citoyenneté de résidence et plus seulement d'une citoyenneté nationale. La démocratie continue doit s'appuyer sur ces pratiques locales courantes afin d'instituer un autre rapport à la politique.

En Suisse, il existe plus de votations fédérales que d'élections. Certes, l'histoire politique confirme une différence considérable dans les traditions citoyennes. Quand on observe ces deux traditions politiques, on a l'impression qu'un gouvernement référendaire est en apparence plus contraignant qu'un gouvernement purement représentatif et le fait de vouloir à tout prix combiner les deux risque de compliquer cette contrainte. En France, tant que les expérimentations référendaires n'auront pas été testées jusqu'au bout sur le plan local, afin d'évaluer les mutations du gouvernement représentatif, on restera toujours englué dans une sorte de césarisme républicain, avec des élections prenant paradoxalement la forme de plébiscites. De ce point de vue, le plébiscite peut être aussi bien une dégradation de procédés électoraux que des procédés référendaires. L'échec du référendum sur la Corse, le 5 juillet 2003 est intéressant à analyser pour les leçons que nous pouvons en tirer. La question portait sur une réorganisation administrative allant dans le sens d'une simplification bureaucratique, les deux départements fusionnant, permettant à l'administration territoriale de se recentrer. La participation a été plus forte (plus de 60%) que pour les élections régionales, mais la question technique s'est finalement portée sur d'autres enjeux tels que le refus de l'indépendance, le positionnement vis-à-vis des nationalistes, la sanction du gouvernement. L'instrument référendaire est tellement peu banalisé qu'il se situe forcément par rapport au jeu électoral, exprimant ainsi un

vote de confiance ou un vote de défiance vis-à-vis de la majorité gouvernementale. On en reste encore à des demi-mesures ou à des référendums dont la question n'est pas tout à fait claire. Le message n'a pas circulé entre l'émetteur et le récepteur, et c'est ce type de brouillage qu'il faut éviter. Il n'est pas étonnant alors de remarquer que les partisans d'une institution référendaire plus solide au niveau local en France, soient des européens convaincus. Jacques Delors, ex-commissaire européen, est un fervent défenseur d'une décentralisation qui irait dans le sens d'une participation accrue des citoyens. « Je continue à penser, déclare-t-il dans un entretien réalisé en 2000, que la démocratie d'opinion est une mauvaise chose et qu'il faut donc des intermédiaires, des relais, de la démocratie à portée de main en quelque sorte »³³. Le maire ne peut pas porter tout le poids du tissu local, il faut que les citoyens participent également à l'élaboration des normes locales en s'investissant dans les débats publics et en indiquant clairement les choix à faire. On lui demande après ce qu'il ferait à propos de la Corse, s'il était en responsabilité. « Je pense que j'organiserais un référendum, répond-il. Je ferais un référendum en Corse, avec deux ou trois questions bien posées, après avoir diffusé un document signifiant ce que représenteraient l'indépendance, l'autonomie dans une France vraiment décentralisée qui reste à faire, ou bien dans le maintien du *statu quo* »³⁴. Sa réponse est sans ambages, l'enjeu référendaire ne peut pas être envisagé à moitié, comme pour tâter une opinion publique de manière hasardeuse. Dans ce cas-là, le référendum régional prend une tournure particulière, car ses conséquences sont bel et bien politiques.

Dans le projet de Constitution européenne élaboré par la Convention européenne de Valéry Giscard d'Estaing, il semble qu'une place importante soit faite à l'initiative populaire européenne, avec une possibilité de petition (article I-47). Les citoyens européens pourraient créer des ponts transnationaux pour s'organiser et défendre leur emploi par exemple. Le référendum pourrait être une contrainte, mais il risque de n'être qu'un instrument symbolique en Europe, d'autant plus que les traditions référendaires sont très différentes³⁵. De plus, l'Union Européenne évolue dans le sens d'un super-gouvernement représentatif, incluant l'outil référendaire

³³ DELORS Jacques, « Le territoire repensé » in *Panoramiques*, n°49, 2000, p.9. Jacques Delors n'est pas très favorable à ce que Bernard Manin appellerait la « démocratie du public ». Cf MANIN Bernard, *Les principes du gouvernement représentatif*, Paris, éditions Calmann-Lévy, 1995.

³⁴ *Ibid.*, p. 17.

³⁵ Cependant, il est à noter que d'aucuns souhaitent l'établissement d'une Europe semblable au modèle suisse. Cf. l'article de Jean BLONDEL, « Il modello svizzero: un futuro per l'Europa? » in *Rivista italiana di Scienza politica*, n°2, août 1998, p.203-228.

comme une simple possibilité.

Quant à la rhétorique de la participation locale, si elle est assimilée par nos élites, elle n'implique pas forcément une multiplication des pratiques. En France, le débat participatif est en train de tourner le dos aux pratiques référendaires, pour privilégier des instruments de concertation tels les conseils de quartier ou les ateliers d'habitants. L'usage du référendum semble de plus en plus confiné à un discours post-gaulliste, sans que de réelles avancées soient faites sur le terrain. L'argument qui récuse l'usage référendaire est une pétition de principe: en effet, beaucoup voient dans le référendum l'instrument d'une émotivité politique susceptible de contredire des choix rationnels alors même que le reproche pourrait être étendu aux élections. Le référendum est un vote sur une proposition, il est à situer dans le même cadre que celui des élections.

Une gouvernementalité mixte qui combine les instruments de démocratie directe avec des éléments représentatifs a besoin d'un cadre donné par le juge constitutionnel. Il faut un tiers organisateur capable de juger de la légalité des procédures. Comme l'écrit Dominique Rousseau, « le juge constitutionnel garantit d'abord l'autonomie de l'espace public en construisant, par sa jurisprudence, un ensemble de droits- la constitution sociale- qui différencie symboliquement l'espace des citoyens de l'espace des représentants agencé par la constitution politique »³⁶. Pour cela, nous disposons en France d'un formidable outil qui pourrait être utilisé à cet effet, il s'agit du Conseil Constitutionnel³⁷. La jurisprudence du Conseil Constitutionnel pourrait être essentielle en matière référendaire. Ses prérogatives pourraient de cette façon être décentralisées sur le plan local, lorsqu'il s'agit d'évaluer les requêtes. Le juge constitutionnel doit être capable de rappeler aux gouvernants qu'ils ne sont pas les Souverains mais les délégués de la puissance souveraine. Seul un contrôle constitutionnel permettrait de légitimer et d'organiser une gouvernementalité mixte, allant dans ce que Pierre Rosanvallon appelle l'élaboration d'une « souveraineté complexe »³⁸: « on peut même aller jusqu'à dire que l'équivalent le plus proche de la démocratie directe consiste dans cette perspective en un système

³⁶ ROUSSEAU Dominique, « La démocratie continue. Espace public et juge constitutionnel » in *Le Débat*, n°96, p.84.

³⁷ Thierry Jeantet milite pour la transformation du Conseil Constitutionnel en ce sens. JEANTET Thierry, *Op.cit.*

³⁸ ROSANVALLON Pierre, *La démocratie inachevée, Histoire de la souveraineté du peuple en France*, Paris, éditions Gallimard, 2000, p.407. Sur la question du référendum, voir p.285-312.

de *représentation généralisée*. Les différents pouvoirs et fonctions représentatifs finissent dans ce cas par se contrôler et se surveiller mutuellement avec autant d'efficacité que pourrait le faire un peuple toujours sur la brèche. Un système de réflexivité en abîme constitue alors la scène politique en une sorte de salle des miroirs. Cela conduit notamment à resituer et à relativiser la question de l'extension du référendum, souvent abusivement présenté comme le vecteur majeur d'un progrès démocratique³⁹. Nous partageons le début de cette réflexion sans pour autant souscrire au jugement final. Rosanvallon pense que la démocratisation du système représentatif passe par un approfondissement de celui-ci, réalisant ainsi le souhait de Montesquieu. Cela ne va pas dans le sens d'une combinaison des pratiques référendaires avec une structure représentative, mais dans l'inclusion minimaliste de telles pratiques dans un cadre représentatif stabilisé. Les dispositifs de contrôle ne sont intéressants que si ces pratiques existent réellement et non symboliquement.

L'institution référendaire appelle nécessairement d'autres instruments et des dispositifs de contrôle pour pouvoir accompagner un approfondissement démocratique. Elle crée un rythme particulier scandé par les initiatives, l'organisation de débats, la collecte de signatures, une fragmentation politique nouvelle à partir de clivages qui ne recourent pas forcément les clivages politiques classiques. Fondamentalement, la démocratie continue favorise une gouvernementalité mixte qui se traduit de diverses manières dans la réalité. Cette mixité produit de la visibilité en même temps qu'elle favorise l'apparition de mécanismes de contrôle tels que le juge constitutionnel. En ce sens, l'institution référendaire appelle l'usage d'autres outils pour pouvoir être réellement efficace (reconstitution de mini-assemblées, multiplication des débats publics et des forums, virtuels ou réel) et implique un cadre représentatif stable, sous peine d'activer des formes de populisme.

³⁹ROSANVALLON Pierre, *La démocratie inachevée, Histoire de la souveraineté du peuple en France*, Paris, éditions Gallimard, 2000, p.407. Sur la question du référendum., p.407.