



**HAL**  
open science

# Le recours au référendum à l'heure de la globalisation

Marthe Fatin-Rouge Stefanini

► **To cite this version:**

Marthe Fatin-Rouge Stefanini. Le recours au référendum à l'heure de la globalisation. Internationalisation des Constitutions et constitutionnalisation du droit international, Réflexions sur quelques interactions entre droit constitutionnel et droit international, 4, PUAM, pp. 31-40, 2015, Les Cahiers de l'Institut Louis Favoreu, 978-2-7314-0968-0. halshs-01464299

**HAL Id: halshs-01464299**

**<https://shs.hal.science/halshs-01464299>**

Submitted on 10 Feb 2017

**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.

## **Le recours au référendum à l'heure de la globalisation**

Par Marthe Fatin-Rouge Stéfanini,  
Directrice de recherches au CNRS, UMR 7318 DICE,  
Directrice adjointe de l'ILF-GERJC

Le référendum a-t-il encore sa place à l'heure de la globalisation ? Avec l'accélération du processus de prise de décision, la complexité des questions posées, la globalisation des problématiques, mais également le développement de valeurs universelles, le référendum, considéré au niveau national comme l'expression la plus originaire de la souveraineté du peuple, deviendrait-il un instrument inadapté au monde actuel ?

Il est, en effet, apparu utile de se poser la question de la place du référendum à l'heure de la globalisation dans un colloque consacré aux interactions entre le droit constitutionnel et le droit international. Ces interactions se sont renouvelées ces dernières décennies et le référendum national, en particulier, exprimant en définitive la volonté de l'Etat, est confronté à ces nouvelles configurations dans les rapports entre les choix nationaux et le droit international au sens large du terme.

Qu'entend-t-on, tout d'abord, dans le cadre de cette étude, par les termes référendum d'une part et globalisation, d'autre part ?

Le terme référendum (du latin *ad referendum* « ce qui doit être repris ») n'est pas utilisé partout avec la même signification, tout comme le terme de plébiscite. Pour cette étude, nous nous référons à la définition du référendum d'après Francis Hamon<sup>1</sup> qui regroupe, au sens large, toutes les procédures conduisant à soumettre un texte, une question, un projet rédigé dans ses grandes lignes au vote des citoyens. Ces différentes formes de procédure peuvent être, selon les Etats, qualifiées de plébiscite, de consultation populaire, de référendum, d'initiative populaire directe. Cette définition s'intéresse à la votation en elle-même quelles que soient les modalités de son déclenchement : sera ainsi qualifiée de référendum toute procédure conduisant à demander au peuple qu'il s'exprime directement, par le biais d'un scrutin, sur un thème et non sur un homme ou une liste d'individus (ce qui relève de l'élection). Selon la définition de Francis Hamon, le référendum peut être d'en haut (proposé par l'exécutif, le parlement, une minorité parlementaire, les autorités locales ...) ou d'en bas (proposé par les citoyens eux-mêmes par le biais d'une initiative populaire).

Les objets d'un référendum peuvent être très divers : il peut s'agir d'adopter un texte entièrement rédigé (par ex. : acte d'une entité locale, loi ordinaire ou de ratification d'un traité international, révision de la Constitution<sup>2</sup>...), de se prononcer sur une démarche (par ex. au Portugal, les citoyens sont appelés à se prononcer sur des questions résumant les grandes lignes d'un projet ou déterminant un objectif et, en cas de réponse positive, cela conduira l'Assemblée de la République à rédiger et adopter le texte adéquat<sup>3</sup>), d'abroger une loi (par ex. le référendum abrogatif italien prévu par l'article 75 de la Constitution), de la contester et de demander au peuple de la soutenir ou de la rejeter (référendum-veto<sup>4</sup>).

Le référendum dans un Etat peut avoir différentes dimensions : national, régional ou local et une portée plus ou moins importante : accession à l'indépendance, avec notamment le référendum d'auto-détermination comme expression du droit des peuples à disposer d'eux-

---

<sup>1</sup> F. HAMON, *Le Référendum. Etude comparative*, LGDJ, 2<sup>e</sup> éd., 2012, pp. 25-33.

<sup>2</sup> Voir par exemple, les référendums des articles 11 al. 1, 89 ou 72-1 de la Constitution française.

<sup>3</sup> Référendums de l'article 115 de la Constitution portugaise.

<sup>4</sup> Voir par exemple, le référendum facultatif de l'article 141 de la Constitution suisse.

mêmes, adoption de la Constitution, révision de la constitution, ratification d'un traité international, adoption d'un texte législatif, d'un texte réglementaire national ou local, vote d'un budget ...

Le terme de globalisation connaît également de nombreuses définitions élaborées par la doctrine, au point que chaque auteur semble avoir sa propre appréhension de cette notion. D'une manière générale, ce terme vise à décrire divers phénomènes qui se produisent à un niveau supranational ou/et transnational. Pour certains, le terme de globalisation n'est que la traduction en anglais du terme mondialisation<sup>5</sup>. Pour d'autres, la globalisation serait une étape supplémentaire après celles de l'internationalisation et de la mondialisation, économique notamment, et désignerait l'émergence d'un nouvel ordre universel. Pour Henri Bartoli, par exemple, « ce qui se « globalise » tend à devenir un ensemble régit par des règles telles que le tout organisé constitue un « système » »<sup>6</sup>. Certaines théories du droit global s'inscrivent dans cette définition. Pour cette étude, le terme de globalisation retenu relève de cette seconde acception en ce qu'il décrit un mouvement d'interconnexion et d'interdépendance à l'échelle planétaire<sup>7</sup>.

Ce phénomène de globalisation n'est pas nouveau dans la mesure où il a débuté avec le développement des relations internationales. Cependant, la globalisation se distingue de l'internationalisation au sens strict du terme en ce qu'elle exprime un dépassement des rapports normatifs entre les Etats ; elle va au-delà de la conclusion d'accords internationaux et de l'adhésion à des conventions internationales. Elle s'est accélérée ces dernières décennies sous l'effet du développement des nouvelles technologies et des moyens de communication. Ce mouvement de globalisation se caractérise, au delà de la mondialisation des échanges économiques, par une migration des populations, et une diffusion, une universalisation, une homogénéisation voire une uniformisation des cultures, des pratiques et des idées. Elle s'accompagne également d'un sentiment de dilution des identités nationales et de porosité des frontières nationales. C'est dans ce contexte que surgissent les questions qui nous intéressent dans le cadre de cette recherche.

En effet, avec les différentes formes de globalisation, nombreux sont ceux qui prédisent la fin de la souveraineté des Etats comme conséquence d'une incompatibilité quasi-génétique entre globalisation et souveraineté<sup>8</sup>. Dès lors, il semblerait logique qu'une altération de la souveraineté nationale s'accompagne d'une diminution du poids du référendum en tant qu'expression de la souveraineté d'un peuple ; voire d'une diminution du recours au référendum par les Etats pour obéir à une logique économique et financière jugée primordiale pour la sauvegarde de la nation. Ainsi Yannis Papadopoulos soulignait-il que «

---

<sup>5</sup> Initialement, les termes ne renvoyaient pas à deux notions différentes, ils visaient à décrire le phénomène économique de mondialisation de certains marchés : voir R. Dagorn, « Une brève histoire du mot « mondialisation » », in M. Beaud, D. Dolfus, C. Grataloup et alii, *Mondialisation : les mots et les choses*, Paris, Karthala, coll. Hommes et sociétés, 1999, pp. 190-204.

<sup>6</sup> H. Bartoli, « La mondialisation doit être gouvernée », *Revue Quart Monde*, n° 175, 2000.

<sup>7</sup> Selon Held, McGREW, Goldblatt et Perraton, la globalisation désigne « ... a process (of set of processes) which embodies a transformation in the spatial organization of the social relation and transaction – assessed in terms of their extensivity, intensity, velocity and impact - generating transcontinental and interregional flows and networks of activity, interaction, and the exercise of the power » in D. Held, A. McGrew, D. Goldblatt, J. Peratton, *Global transformations*, Stanford University Press, Stanford, 1999, p. 16. Voir également, Robert Cox, « The transformation of democracy » in A. Mc Grew (ed.), *Global Politics Globalization and the Nation-State*, London, Polity Press, 1997.

<sup>8</sup> Voir notamment L. Gonin, *L'obsolescence de l'Etat moderne, Analyse diachronique et contextuelle à l'exemple de l'Etat français*, Genève, Zurich, Bâle, 2011, 574 p.

l'internationalisation restreint la portée des mécanismes démocratiques »<sup>9</sup> et l'on peut penser que la globalisation ne fait qu'accentuer cette tendance. Jean Charles Zarka souligne toutefois « une dérive périlleuse » des nations actuelles en particulier au sein de l'Union européenne, mais également au-delà : « Nous vivons donc dans des démocraties qui ont peur du peuple et qui tâchent par tous les moyens d'éviter de le consulter »<sup>10</sup>. Or, un paradoxe apparaît : les citoyens n'ont jamais été aussi instruits et informés des problématiques locales, nationales et mondiales, ils ne se sont jamais autant intéressés aux affaires publiques au sens large du terme, la crise de la représentation elle-même n'a jamais été aussi importante ; pour autant, ces différents phénomènes n'impliquent pas une valorisation de l'expression directe des citoyens, alors que cela pourrait sembler en être une des conséquences logiques.

En réalité, cette impression est peut-être faussée dans un climat de crise à la fois économique et politique. Il apparaît en effet, que les procédés de démocratie directe se sont multipliés dans les Constitutions que ce soit au niveau national ou local. L'influence internationale sur le contenu des constitutions se traduit ainsi, notamment, par une standardisation des modalités d'expression démocratique (I). Cette même influence internationale se manifeste également par un encadrement accru tant des processus référendaires que de l'objet des référendums, y compris lorsque qu'il s'agit de référendums constitutionnels. (II). Toutefois, face aux défis de la globalisation se pose la question de la nécessité, de l'opportunité voire du caractère réalisable de la mise en place de procédures de démocratie directe au niveau global (III).

### **I –La diffusion des procédures de référendums dans les Constitutions nationales**

De plus en plus de Constitutions dans le monde prévoient des procédures de démocratie directe, sous l'effet semble-t-il d'une standardisation des Constitutions et d'une diffusion des modèles de participation directe des citoyens à la prise de décision politique. Comme l'explique Francis Hamon, « les idées de légitimité démocratique, qui justifient le recours au référendum, se sont répandues un peu partout dans le monde »<sup>11</sup>. Le référendum est actuellement présent sur tous les continents que ce soit au niveau national ou local et le recours à cette technique s'est accentué partout à partir des années 1970<sup>12</sup>. La décennie 1990-2000 a été particulièrement propice à ce procédé puisque 385 référendums ont été pratiqués pendant cette période, d'après l'*Initiative and Referendum Institute Europe*, dont 235 en Europe et 76 sur le continent américain<sup>13</sup>.

En effet, les procédés de démocratie directe ont connu un engouement sans précédent ces dernières décennies révélant à la fois les faiblesses d'une conception de la démocratie strictement représentative et une adhésion plus ou moins importante à différents modèles de participation des citoyens à la prise de décision politique. Ce développement des procédures de démocratie directe dans les Constitutions va de pair avec la multiplication du nombre de démocraties dans le monde mais pas seulement puisqu'il y a plus d'Etats qui ont déjà eu recours à des référendums que de démocraties. Le recours au référendum, comme diverses expériences ont pu le montrer, n'est d'ailleurs pas une garantie de démocratie.

<sup>9</sup>*Démocratie directe*, Economica, 1998, p. 305.

<sup>10</sup> In Y. C. Zarka (dir.), *Démocratie, état critique*, Armand Colin, 2012, p. 9.

<sup>11</sup> F. Hamon, *précité*, p. 76.

<sup>12</sup> Voir sur ce point B. Kaufmann, R. Büchi, N. Braun, *Guidebook to Direct Democracy in Switzerland and beyond*, Initiative & Referendum Institute Europe, 2010, p. 208 (en ligne sur <http://www.iri-europe.org/publications/guidebooks/2010-edition-english/>). La moitié des référendums qui ont été organisés dans le monde depuis 200 ans ont eu lieu depuis les années 1990 (*id.*, p. 108).

<sup>13</sup>*Ibid.*

Dès lors, si le régime représentatif reste largement la règle, les instruments de démocratie directe, qui sont appréhendés comme complémentaires au mode normal de gouvernement dans un système représentatif, se multiplient. Leur adoption est soit le résultat d'une tradition de participation des citoyens aux affaires publiques, soit le fruit d'une innovation. Ce mouvement de « démocratisation des démocraties » a été particulièrement perceptible en Europe suite à la chute du mur de Berlin et de l'Empire soviétique, sous l'influence du Conseil de l'Europe et de la Conférence sur la coopération et la sécurité en Europe<sup>14</sup>. Non seulement plusieurs Etats se sont prononcés sur leur indépendance ou sur l'adoption de leurs nouvelles institutions par référendum mais en outre, ils ont directement inscrit ce procédé dans leurs constitutions<sup>15</sup>. Un phénomène identique de développement des outils de la démocratie directe a également touché l'Amérique latine, en particulier les Etats ayant adopté de nouvelles constitutions<sup>16</sup>. Dans la Constitution colombienne, par exemple, existe une grande diversité de procédés de démocratie directe. L'article 103 al. 1<sup>er</sup> de la Constitution énonce notamment, au niveau national, parmi les « mécanismes de participation du peuple à l'exercice de sa souveraineté » : le plébiscite, le référendum, la consultation populaire, l'initiative populaire<sup>17</sup>.

Par ailleurs, la « démocratisation de la démocratie » est également un objectif défendu par les Nations unies, notamment au niveau local, qui prônent à la fois une éducation à la démocratie dans les Etats et une plus grande participation des citoyens aux débats et au contrôle démocratiques<sup>18</sup>. Aujourd'hui, rares sont donc les nouvelles constitutions qui se veulent démocratiques, qui ne prévoient aucun procédé de démocratie directe ; même si ce procédé reste très marginal dans la plupart des cas. Ainsi, la Constitution tunisienne, adoptée le 26 janvier 2014, fait partie des constitutions les plus récentes ayant opté pour des procédures référendaires. Bien que l'article 3 de la Constitution dispose que « Le peuple est le détenteur de la souveraineté, source des pouvoirs qu'il exerce à travers ses représentants élus ou par voie de référendum » et que l'article 50 énonce que « Le peuple exerce le pouvoir législatif par ses représentants à l'Assemblée des représentants du peuple ou par voie de référendum », la place du référendum dans la Constitution reste modeste. L'article 82 de la Constitution prévoit la possibilité pour le Président de la République de recourir « exceptionnellement » au référendum pour les « projets de lois portant sur l'approbation des traités internationaux, sur les droits de l'Homme et les libertés, sur le statut personnel »<sup>19</sup>. Le

<sup>14</sup> Voir M. Fatin-Rouge Stéfani, « Le référendum en Europe de l'Est », in F. Hamon (dir.), *Le référendum, La documentation française*, Document d'étude n° 1-21, éd. 2007, pp. 36-46.

<sup>15</sup> Ibid.

<sup>16</sup> Voir B. Kaufmann, R. Büchi, N. Braun, *Guidebook to Direct Democracy in Switzerland and beyond*, précité, p. 219 ; A. Lissidini, *Democracia directa en Latinoamérica entre la delegación y la participación*, éd. Clacso, 2010. <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/becas/lissidini/lissidini.pdf> (consulté le 30 juin 2014) ; D. Zovatto et al., *Democratia directa y referéndum en América Latina*, Corte National Electoral, La Paz, Bolivia, 2004, [http://www.oep.org.bo/centro\\_doc/cuadernos\\_dia/cuaderno\\_dia1\\_democracia.pdf](http://www.oep.org.bo/centro_doc/cuadernos_dia/cuaderno_dia1_democracia.pdf) (consulté le 30 juin 2014).

<sup>17</sup> « Son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía : el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato ».

<sup>18</sup> Guidance note of the Secretary-General of Democracy (2009) : en français sur <http://www.un.org/democracyfund/fr/guidance-note-un-secretary-general-democracy> (consulté le 30 juin 2014).

<sup>19</sup> Article 82 de la Constitution du 27 janvier 2014 qui dispose : « Le président de la République peut, exceptionnellement, durant les délais de renvoi, soumettre au référendum les projets de lois portant sur l'approbation des traités internationaux, sur les droits de l'Homme et les libertés, sur le statut personnel, adoptés par l'Assemblée des représentants du peuple. Le recours au référendum est considéré comme un

référendum est également prévu en matière de révision constitutionnelle mais il demeure facultatif<sup>20</sup>. La Tunisie n'a pas une tradition référendaire. Le premier référendum a eu lieu en 2002 ; il s'agissait d'un référendum constituant permettant notamment l'allongement de la durée du mandat présidentiel et l'irresponsabilité pénale du Président de la République. Il a été adopté avec une majorité de 99,61 % de votes positifs. L'utilisation plébiscitaire du référendum dans le cadre d'un régime autoritaire a pour effet de faire, de cet instrument, un outil de renforcement du pouvoir politique plus qu'un vecteur d'expression de la volonté libre et consciente du peuple souverain. Ceci est de nature à expliquer que le référendum n'ait pas bonne presse en Tunisie. Cet exemple permet de souligner que la place laissée aux instruments de démocratie directe dans chaque Etat dépend nécessairement de l'histoire, de la culture politique et des expériences vécues à l'intérieur de ces Etats par les citoyens et par ceux qui disposent du pouvoir politique. Le constat de la diffusion et de la standardisation des procédés référendaires trouve ici l'une de ses limites : ces mécanismes ne pourront fonctionner dans la pratique que si l'Etat est culturellement et politiquement prêt à les faire fonctionner sans craindre pour la stabilité des institutions. D'ailleurs, si les procédés de démocratie directe sont largement présents dans les textes, en pratique, le recours à ce type de procédé reste peu fréquent au niveau national, si ce n'est en Suisse qui concentre à elle seule plus du tiers des référendums qui ont été organisés dans le monde<sup>21</sup>. En effet, dans ce pays, il existe une véritable culture de la participation des citoyens aux choix politiques, dont les individus sont imprégnés depuis le plus jeune âge. Ce phénomène ne se retrouve pas ailleurs au niveau national. La Suisse constitue une exception en la matière. Toutefois, au-delà du cas de la Suisse, si l'on examine le nombre de référendums organisés dans le monde<sup>22</sup>, force est de constater, ces dernières années, après une période d'engouement pour ces procédés dans la pratique, une légère diminution des référendums nationaux en Europe. Les enjeux de l'Union européenne et les conséquences des deux référendums négatifs de la France et des Pays-Bas en 2005 n'y sont pas étrangers. Par ailleurs, la montée du populisme dans tous les pays d'Europe conduit à se méfier du procédé référendaire source de déstabilisation pour les gouvernements. Toutefois, plus récemment, face à la crise économique et à la politique de rigueur infligée par l'Europe et, plus largement, dictée par l'économie mondiale, les gouvernements nationaux sont contestés et les revendications populaires se font pressantes

---

abandon du droit de renvoi.

Si le référendum aboutit à l'adoption du projet, le président de la République le promulgue et ordonne sa publication dans un délai ne dépassant pas dix jours à partir de l'annonce des résultats du référendum.

La loi électorale fixe les modalités de l'organisation du référendum et de l'annonce de ses résultats ».

<sup>20</sup> L'article 144 de la Constitution dispose : « Toute proposition de révision de la Constitution est soumise par le président de l'Assemblée des représentants du peuple à la Cour constitutionnelle afin de vérifier qu'elle ne porte pas atteinte aux matières dont la révision est interdite par la Constitution.

L'Assemblée des représentants du peuple examine à son tour la proposition pour approbation du principe de révision, à la majorité absolue.

La révision se fait à la majorité des deux tiers des membres de l'Assemblée des représentants du peuple. Le président de la République peut, après l'accord des deux tiers des membres de l'Assemblée, soumettre la révision au référendum, l'adoption se fait dans ce cas à la majorité des votants ».

<sup>21</sup> Voir F. Hamon, *précité*, p. 76 et p. 82, tableaux II et III.

<sup>22</sup> Voir B. Kaufmann, R. Büchi, N. Braun, *Guidebook to Direct Democracy in Switzerland and beyond*, *précité*, p. 208

débouchant parfois, et de nouveau, sur l'organisation de référendums. Ce fut le cas, par exemple, en Islande, où deux référendums ont été organisés en 2010 et 2011 sur le remboursement de la dette de la banque *Icesave* suite à sa faillite<sup>23</sup>. Ces référendums ont obtenu un résultat négatif. Ce fut également le cas du référendum irlandais du 4 octobre 2013 visant à supprimer le Sénat notamment pour des raisons économiques ; cette proposition fut rejetée par les citoyens à une majorité de 51,7 %.

Mais au-delà de ces exemples d'ordre conjoncturel, force est de rappeler que la fréquence du recours au référendum est avant tout liée aux modalités de son déclenchement. Or, dans de nombreux Etats aujourd'hui, ce déclenchement continue à résider exclusivement entre les mains des représentants. Si l'on reprend l'exemple de la Tunisie, le référendum prévu à l'article 82 reste entre les mains des pouvoirs publics car il est décidé par le Président de la République et la Constitution souligne, en outre, qu'il doit y être recouru de façon « exceptionnelle ». Il est à noter d'ailleurs que l'adoption de la nouvelle Constitution du 27 janvier 2014, n'a pas été soumise au référendum. La majorité de la classe politique souhaitait éviter le référendum car ce dernier n'aurait pas offert d'alternative claire, en cas de rejet. En outre, il existe toujours un risque de confusion sur l'interprétation des résultats d'un référendum négatif : est-ce le rejet du texte, le rejet de la politique gouvernementale ou celui des gouvernants eux-mêmes ? Là encore, la crainte de la capacité déstabilisatrice du référendum s'est faite ressentir, ce qui a poussé l'Assemblée constituante à s'accorder sur un texte de compromis plutôt que de s'en remettre directement au peuple.

Plus généralement, le peu de recours au référendum qui n'est nulle part, hormis peut-être en Suisse, considéré comme un mode de gouvernement ordinaire est une illustration de la méfiance vis-à-vis des procédés de démocratie directe. La perception française du référendum en constitue un bon exemple. Le référendum est source de crainte au regard de la pratique de ce procédé dans l'histoire de France et, en particulier, du recours parfois abusif à cette procédure entre la période napoléonienne et la période gaullienne. Par ailleurs, le vote négatif du 29 mai 2005, lors du référendum portant sur le projet de loi de ratification du Traité établissant une Constitution pour l'Europe<sup>24</sup> a eu pour effet d'augmenter la méfiance des représentants politiques au pouvoir, qui était déjà importante, vis-à-vis de cette institution. De telle sorte qu'aucun référendum national n'a été organisé depuis, y compris pour des textes particulièrement importants pour le peuple français, qu'il s'agisse du traité d'Amsterdam ou de la révision constitutionnelle de grande ampleur du 23 juillet 2008. Cette crainte est également de nature à expliquer que plus de cinq années ont été nécessaires à l'adoption de la loi organique et de la loi ordinaire relatives au référendum d'initiative dite « partagée » de l'article 11 al. 3 de la Constitution<sup>25</sup>, dont la majorité de l'époque mais également la classe politique dans son ensemble, sans l'avouer ouvertement, ne voulaient pas. D'ailleurs, la procédure mise en place par la Constitution est encadrée de telle sorte qu'il est peu probable que le déclenchement de la procédure de l'article 11 alinéa 3 aboutisse à l'organisation d'un référendum : il ne s'agit pas d'une initiative populaire mais parlementaire soutenue par un certain pourcentage de citoyens ; ce pourcentage est très élevé et le délai pour recueillir les

---

<sup>23</sup> Ce sont les référendums du 6 mars 2010 et 9 avril 2011. Lors du premier référendum, 93 % des islandais se sont prononcés contre le plan de sauvetage d'*Icesave* et lors du second, le plan de sauvetage proposé a été rejeté avec 58,9 % des voix.

<sup>24</sup> Le « Non » a recueilli 54,68 % des suffrages exprimés.

<sup>25</sup> Loi organique n° 2013-1114 du 6 décembre 2013 portant application de l'article 11 et loi n° 2013-1116 du 6 décembre 2013 portant application de l'article 11. Le Conseil constitutionnel s'est prononcé sur la conformité de la loi organique à la Constitution dans une décision n° 2013-681 DC du 5 décembre 2013.

signatures est de neuf mois ; cette proposition peut être reprise et discutée par les chambres, ce qui permet d'éviter l'organisation d'un référendum<sup>26</sup>.

La méfiance vis-à-vis des procédures de référendum provient parfois des citoyens eux-mêmes, et pas seulement de leurs représentants. Les uns comme les autres craignent notamment un vote de mécontentement ou de censure du gouvernement en place ou de la politique menée, particulièrement en période de crise. Existe également la crainte d'une instrumentalisation de ces procédés par les gouvernements ou les lobbies. Peut-être cité, à titre d'exemple, le cas de l'Uruguay, pourtant troisième pays au monde après la Suisse et l'Italie qui a eu le plus souvent recours au référendum. En Uruguay, les mouvements associatifs de lutte contre la pollution due aux industries extractives et à l'agriculture intensive n'ont pas souhaité soumettre ce problème au référendum par crainte que les grandes industries financent largement une campagne suffisamment bien élaborée pour s'assurer une victoire<sup>27</sup>.

Cela pose le problème de l'organisation, et au-delà de l'encadrement des référendums, sujets sur lesquels le droit international s'est impliqué, même si c'est pour l'instant *a minima*.

## II – L'encadrement standardisé des référendums par le droit national et international

La diffusion dans le monde des différents types de procédés référendaires (référendum de type propositif, référendum abrogatif, référendum veto, initiatives populaires pouvant conduire à l'organisation d'un référendum), s'accompagne d'une standardisation des modalités d'organisation des référendums et des exigences visant à garantir la validité du scrutin. Si les particularismes nationaux s'expriment dans le choix du procédé, son mode de déclenchement, son champ d'application ou encore dans les contrôles mis en place, de nombreuses procédures se ressemblent d'un Etat à l'autre de telle manière que des classifications peuvent être opérées en fonction des paramètres ci-dessus énoncés<sup>28</sup>. Par exemple, dans de nombreux cas, les résultats du référendum ne sont considérés comme contraignants pour les pouvoirs publics que si la majorité du corps électoral a participé au scrutin<sup>29</sup>. La majorité obtenue le jour du scrutin ne suffit donc pas. Ce type d'exigence qui vise à relativiser la portée d'un vote référendaire est de plus en plus courant dans les constitutions autorisant des procédés de démocratie directe. Il n'est pas pour autant exempt de critiques. En effet, les pratiques de quorum ainsi que celles de la majorité renforcée ne sont pas conformes au principe de l'égalité des votes<sup>30</sup>, car aboutissent à donner plus de poids à ceux qui n'ont pas participé au scrutin qu'à ceux qui y ont participé ; or, elles sont largement

<sup>26</sup> Voir sur cette procédure F. Hamon, « Le référendum d'initiative partagée sera bientôt opérationnel mais on s'interroge encore sur son utilité », *RFDC*, n° 98, 2014, pp. 253-268.

<sup>27</sup> Voir l'article de Raúl Zibechi, « Uruguay: Nace un movimiento contra la minería y el extractivismo », 19 avril 2013, Programa de las Américas (sur <http://www.cipamericas.org/es/archives/9375>) traduit en français sur <http://www.fame2012.org/fr/2013/06/05/uruguay-mouvement-contre-lextractivisme/>

<sup>28</sup> Par exemple, Francis Hamon propose une classification en fonction des modes de déclenchement du référendum. Des classifications peuvent également être proposées quant au champ d'application des référendums : général ou sur une matière particulière (ex. référendum financier) ; uniquement en matière législative, ou uniquement en matière constitutionnelle, pour l'adoption de la Constitution ou encore pour l'approbation ou la ratification de traité internationaux (référendum constituant, référendum constitutionnel, référendum législatif, référendum conventionnel...), ou encore en toute matière à l'exception de certaines (lois d'amnistie et de remise de peine, par ex.), etc.

<sup>29</sup> C'est le cas, par exemple, en Italie où les résultats du référendum ne sont valides que si 50 % du corps électoral a participé au scrutin.

<sup>30</sup> Voir plus généralement sur cette question, P. Taillon, *Le référendum expression directe de la souveraineté du peuple ?*, Dalloz, 2012, pp. 221-251.



répandues et aboutissent à invalider de nombreux référendums dans la pratique. En outre, en valorisant l'abstention notamment, ce type d'exigence favorise le conservatisme.

Un autre exemple de standardisation se révèle dans la mise en place de contrôles avant l'organisation du scrutin, et de plus en plus fréquemment confié à la justice constitutionnelle, sur le respect du champ d'application du référendum ou sur la manière dont la question est posée au référendum<sup>31</sup>.

Au niveau régional ou international, la diffusion et la standardisation des procédures de démocratie directe dans les Etats se manifestent en particulier par la rédaction de codes ou l'édiction de règles de bonne conduite en matière d'initiative populaire et de référendum, comme il en existe en matière d'élections. Ceci est le cas au niveau du Conseil de l'Europe, avec la résolution n° 235 de 2007, *Code de bonne conduite en matière référendaire* adopté par le Conseil des élections démocratiques et la Commission de Venise<sup>32</sup>. Ce *Code de bonne conduite en matière référendaire* rappelle en particulier l'exigence de sincérité de l'expression référendaire ce qui suppose un encadrement et une surveillance des campagnes référendaires, de la manière dont les questions sont posées et du scrutin lui-même donc des conditions d'organisation du référendum et de ses résultats. L'attention portée aux conditions d'organisation des référendums et du déroulement des scrutins référendaires, se retrouve également dans le cadre des missions d'assistance en matière électorale des Nations Unies ainsi qu'à travers les missions des observateurs internationaux<sup>33</sup>. En outre, certaines organisations internationales, telles que la Banque mondiale, le Forum des fédérations, le projet ACE, proposent un accompagnement des processus démocratiques propres à permettre l'organisation des référendums dans le respect d'un certain nombre de règles. Cela a été notamment le cas pour le référendum du Sud Soudan en 2011.

Ces Codes de bonne conduite et ces règles proposées au niveau international tant en matière d'élections que de référendums révèlent aussi que tout en étant conscient de l'intérêt, dans les démocraties, de procédés faisant participer les citoyens à la prise de décision, le recours au référendum a été dans le même temps peu à peu désacralisé. En effet, de la même façon que le mythe de l'infaillibilité du législateur s'est effondré après la Seconde guerre mondiale celui de la souveraineté absolue du peuple lorsqu'il s'exprime par la voie du référendum s'érode, ce qui justifie qu'un encadrement et des contrôles puissent être mis en place mais également que les représentants puissent parfois modifier une règle adoptée par référendum<sup>34</sup>. Il convient par ailleurs de veiller, tant sur le plan international que sur le plan constitutionnel, à ce que la démocratie ne soit pas faussée ou que son expression ne constitue pas un danger pour la démocratie elle-même. Sur le plan international, cela a déjà été souligné, *le Code de bonne conduite en matière référendaire* rappelle un certain nombre d'exigences démocratiques

<sup>31</sup> Sur ce point, nous nous permettons de renvoyer à nos travaux, M. Fatin-Rouge Stéfanini, *Le contrôle du référendum par la justice constitutionnelle*, Economica-PUAM, collection droit public positif, 2004, 381 p.

<sup>32</sup> <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1144967&Site=COE> (consulté le 29 juin 2014)

<sup>33</sup> Voir notamment la Directive du 11 mai 2012, Coordonnateur des Nations Unies pour l'Assistance électorale, Réf. FP/01/2012. S'il n'existe pas de Code de bonne conduite en matière de référendum au niveau international, un certain nombre de principes figurent dans diverses observations et résolutions de différents organes des Nations Unies. Voir par exemple, les observations générales n° 12 et n° 25 du Comité des droits de l'Homme à propos des articles 1<sup>er</sup> et 25 du Pacte international sur les droits civils et politiques. En revanche, si l'assistance des Nations Unies est demandée, celles-ci peuvent inciter les Etats à adopter des Codes de bonne conduite avant la tenue d'un référendum ou d'une élection comme cela s'est produit, par exemple, au Soudan en 2011.

<sup>34</sup> En effet, la règle de la préemption législative des questions adoptées par référendum n'existe pas partout, en commençant par la France où une loi adoptée par référendum peut être facilement modifiée voire abrogée par une loi ordinaire.

propres à assurer le bon déroulement des référendums : l'égalité des partisans et des adversaires du projet dans l'accès aux médias, lors de la campagne référendaire et par les conditions de financement publics ; un financement qui doit être transparent ; la liberté d'expression des différents courants et participants au référendum ; le devoir de neutralité des autorités administratives... Le texte prévoit également que « c. la question soumise au vote doit être claire; elle ne doit pas induire en erreur; elle ne doit pas suggérer une réponse; l'électeur doit être informé des effets du référendum; les participants au scrutin ne doivent pouvoir répondre que par oui, non ou blanc aux questions posées; d. les autorités doivent fournir une information objective; cela implique que le texte soumis au référendum ainsi qu'un rapport explicatif ou une propagande équilibrée des partisans et adversaires du projet soient mis suffisamment à l'avance à la disposition des électeurs... ». Il s'agit d'éviter que les électeurs ne soient manipulés lors de la campagne, trompés quant aux effets de leur vote ou encore, et cela vaut pour tout type de scrutin, que les résultats ne soient truqués. En somme, ces précautions visent à garantir la liberté de vote et à s'assurer une expression loyale et fidèle de la volonté exprimée par le corps électoral. Elles se retrouvent de plus en plus fréquemment rappelées et contrôlées tant au niveau national qu'international.

En ce qui concerne le respect des règles électorales de base dans une démocratie, qui valent tant pour les scrutins référendaires que pour les élections, des contrôles sont mis en place au niveau national et c'est parce que ce cadre national est parfois défaillant que le rôle des observateurs internationaux, même s'il doit être relativisé, est important<sup>35</sup>. Notons toutefois que les acteurs internationaux ne supervisent les scrutins qu'à la demande des Etats eux-mêmes. Il s'agit simplement de fournir une assistance aux Etats (assistance technique, suivi, organisation et supervision des scrutins)<sup>36</sup> dans la marche vers la démocratisation.

Quant au respect de la démocratie au sens large du terme, il est banal de rappeler que la conception de celle-ci a évolué et s'accompagne aujourd'hui du respect des droits fondamentaux et de l'Etat de droit comme garants de la pérennité de l'ordre démocratique. Cela se traduit de plus en plus, sur le fond, par la mise en place de limites aux référendums dans les Constitutions, y compris lorsqu'il s'agit de les réviser. Ces limitations peuvent prendre plusieurs formes. La plus simple est de ne pas prévoir le recours au référendum au niveau constitutionnel, ce qui en principe permet d'éviter que l'on porte atteinte aux droits et libertés et à leurs garanties lorsqu'ils sont prévus par la Constitution. Dès lors un projet de révision constitutionnelle ne pourra pas être soumis pour adoption ou même simple validation au référendum. Ceci est le cas des Etats-Unis et de l'Allemagne, au niveau fédéral. Le Portugal, pour sa part, exclut expressément que les « amendements à la Constitution » puissent être soumis au référendum<sup>37</sup>.

Il se peut également que certaines questions ne puissent faire l'objet d'un référendum et celles touchant aux droits fondamentaux et à leurs garanties peuvent en faire partie. L'exemple de la Suisse est sur ce point intéressant puisque non seulement des limites à la révision constitutionnelle sont prévues mais en outre, ces limites ont été, dans un premier temps, extérieures à la Constitution.

En 1995, l'Assemblée fédérale suisse, qui examine la recevabilité des initiatives populaires, a déclaré la nullité d'une initiative populaire, intitulée « pour une politique d'asile

---

<sup>35</sup> Voir notamment Nguyen Huu Dong et D. Recondo, « L'ONU, artisan du processus électoral », *Critique internationale*, 2004/3 (n° 24), pp. 159-176.

<sup>36</sup> Voir notamment <http://www.un.org/fr/peacekeeping/issues/electoralassistance.shtml> (consulté le 29 juin 2014)

<sup>37</sup> Article 115 al. 4 de la Constitution.

raisonnable », pour violation des règles impératives du droit international<sup>38</sup>. Cette initiative prévoyait notamment le renvoi immédiat, et sans recours possible, des étrangers demandeurs d'asile entrés illégalement en Suisse. Par ailleurs, en prévoyant que certains traités internationaux, dont certains non résiliables, perdaient leurs effets au bout d'un an, si l'initiative était acceptée, le texte proposé allait à l'encontre de la règle « pacta sunt servanda » et du principe de bonne foi en droit international. La conséquence de cette décision de nullité a été l'impossibilité de soumettre cette initiative au vote du peuple. La crainte était effectivement que l'adoption de cette initiative ne mette en jeu la responsabilité de la Suisse sur le plan international et n'entraîne des reproches de la part de la Communauté internationale. Cette limite à la révision constitutionnelle, qui ne s'étend pas au respect de l'ensemble du droit international mais simplement au *jus cogens*, a été reprise lorsque la Constitution a été entièrement révisée en 1999 ; elle a donc été constitutionnalisée. En outre, la Suisse s'est interrogée plus récemment, sur un élargissement de ces limites à « l'essence des droits fondamentaux » et à la non-discrimination<sup>39</sup>, et ce dans le but d'éviter que le peuple suisse ne soit amené à se prononcer, par la procédure référendaire, sur une question qui placerait l'Etat suisse dans une situation délicate du point de vue international. Ce projet a pour l'instant été abandonné faute de consensus. Pourtant, le risque est réel comme l'attestent le référendum d'initiative populaire sur les minarets, celui portant sur le renvoi des étrangers criminels ou encore, celui du 9 février 2014 dit « contre l'immigration de masse » imposant des quotas pour les travailleurs immigrés et allant de ce fait à l'encontre d'un accord conclu avec l'Union européenne en 1999 sur la libre circulation des personnes. D'ailleurs, le débat en Suisse autour de la question des limites des initiatives populaires de révision de la Constitution a porté surtout sur la question des rapports entre le droit international et le droit interne et, en particulier, sur la difficulté pour l'Etat suisse de dénoncer un accord international à la suite d'un référendum positif ; d'autant plus qu'en Suisse, le droit international prime sur le droit interne et ce principe s'impose tant à la Confédération qu'aux cantons. Cette primauté du droit international sur le droit interne a été réaffirmée en 2012 par le Tribunal fédéral Suisse<sup>40</sup>. Il a été d'ailleurs proposé de rendre obligatoire de soumettre au référendum tous les traités qui auraient un objet constitutionnel, ce qui reviendrait à poser un problème de conciliation entre deux normes constitutionnelles.

Le peuple, même par voie de référendum, ne dispose donc plus en pratique d'un pouvoir absolu et illimité. Ceci est une conséquence de l'influence du droit international, qui découle d'une ratification de traités et conventions internationaux notamment en matière de droits de l'Homme, par une grande partie des Etats souhaitant être reconnus comme des démocraties. Il en résulte que si, théoriquement, le peuple peut décider de tout, y compris de porter atteinte aux droits d'une minorité, aux droits et libertés et à la démocratie en général ; en pratique, de telles atteintes deviennent plus difficiles à réaliser, du moins dans les démocraties dites « consolidées ».

Au-delà de la Suisse, cette question du rapport du peuple, s'exprimant par voie de référendum, au droit international est une préoccupation pour de nombreux Etats. Ces dernières années, de plus en plus nombreuses sont les constitutions qui semblent se méfier du peuple et de ses réactions sur les questions internationales : certaines prévoient notamment

---

<sup>38</sup> Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire « Pour une politique d'asile raisonnable », *Feuille fédérale* 1996 I 1305 du 14 mars 1996.

<sup>39</sup> Rapport additionnel du Conseil fédéral du 30 mars 2011 : la relation entre droit international et droit interne (disponible sur <http://www.admin.ch/opc/fr/federal-gazette/2011/3401.pdf> - consulté le 29 juin 2014).

<sup>40</sup> Tribunal fédéral suisse, 19 septembre 2012, *Eidgenössische Zollverwaltung, Oberzolldirektion*, ATF 138 II 524. Voir notamment M. Hottelier, « Chronique Suisse », *Annuaire international de justice constitutionnelle*, n° XXVIII-2012, pp. 927-929.

qu'un référendum ne peut pas remettre en cause des obligations découlant du droit international (c'est le cas du Danemark<sup>41</sup>, de la Hongrie<sup>42</sup>, de la Serbie<sup>43</sup>) ou ne peuvent porter sur des lois de ratification de traités internationaux (Italie<sup>44</sup>, Colombie<sup>45</sup>, Vénézuéla<sup>46</sup> qui ont des procédures de référendum abrogatif). En Estonie, le référendum ne peut avoir pour objet la ratification ou la dénonciation d'un traité international<sup>47</sup> ; de même en Lettonie, le référendum-veto ne peut pas porter sur les traités « avec l'étranger », la déclaration de guerre, la déclaration des hostilités et les traités de paix<sup>48</sup>. En Colombie, sous l'effet de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, et en Roumanie, par exemple, les droits fondamentaux qu'ils découlent de la Constitution ou des Conventions internationales (cas de la Roumanie et d'un certain nombre de pays de l'Amérique Latine comme le Venezuela ou la Colombie) ne peuvent pas faire l'objet d'une remise en cause même par voie de référendum<sup>49</sup>. Certains Etats, comme la Slovaquie, excluent également les droits et libertés fondamentaux du référendum<sup>50</sup>. Toutefois, à l'inverse, nombreux sont encore les Etats qui permettent qu'un traité international puisse être ratifié voire dénoncé par référendum, ou encore exigent que certaines questions de droit international soient soumises au référendum notamment, et très logiquement, celles engageant la souveraineté de l'Etat (Croatie, Irlande par le biais de la révision de la Constitution, par exemple). Mais dans beaucoup de cas, la soumission d'une loi

---

<sup>41</sup> Art. 42 § 6, il s'agit d'un référendum-veto.

<sup>42</sup> Article 8 de la Constitution.

<sup>43</sup> Article 108 de la Constitution. Sont également exclues du référendum les « lois relatives aux droits et libertés de l'Homme et aux minorités ».

<sup>44</sup> Article 75 de la Constitution. Il s'agit d'une procédure de référendum abrogatif.

<sup>45</sup> Article 170 de la Constitution : « Un número de ciudadanos equivalente a la décima parte del censo electoral, podrá solicitar ante la organización electoral la convocación de un referendo para la derogatoria de una ley.

La ley quedará derogada si así lo determina la mitad más uno de los votantes que concurran al acto de consulta, siempre y cuando participe en éste una cuarta parte de los ciudadanos que componen el censo electoral.

No procede el referendo respecto de las leyes aprobatorias de tratados internacionales, ni de la Ley de Presupuesto, ni de las referentes a materias fiscales o tributarias ».

<sup>46</sup> Article 74 de la Constitution : « No podrán ser sometidas a referendo abrogatorio las leyes de presupuesto, las que establezcan o modifiquen impuestos, las de crédito público y las de amnistía, así como aquellas que protejan, garanticen o desarrollen los derechos humanos y las que aprueben tratados internacionales. No podrá hacerse más de un referendo abrogatorio en un período constitucional para la misma materia ».

<sup>47</sup> Article 105 de la Constitution.

<sup>48</sup> Article 73 de la Constitution.

<sup>49</sup> Pour la Roumanie, la révision constitutionnelle doit être soumise au référendum (article 151 de la Constitution). L'article 152 prévoit, parmi les limites à la révision constitutionnelle : « aucune révision ne peut être réalisée qui aurait pour résultat la suppression des droits fondamentaux et des libertés fondamentales des citoyens, ou de leurs garanties ». Cette disposition peut être lue en combinaison avec les articles 11 « (1) L'Etat roumain s'engage à accomplir exactement et de bonne foi les obligations qui lui incombent par les traités auxquels il est partie.

(2) Les traités ratifiés par le Parlement, conformément à la loi, font partie du droit interne.

(3) Lorsqu'un traité auquel la Roumanie veut devenir partie comprend des dispositions contraires à la Constitution, il ne pourra être ratifié qu'après la révision de la Constitution »

et surtout l'article 20 « (1) Les dispositions constitutionnelles relatives aux droits et libertés des citoyens seront interprétées et appliquées en concordance avec la Déclaration universelle des droits de l'homme, avec les pactes et les autres traités auxquels la Roumanie est partie.

(2) En cas de non-concordance entre les pactes et les traités portant sur les droits fondamentaux de l'homme auxquels la Roumanie est partie, et les lois internes, les réglementations internationales ont la primauté, sauf le cas des dispositions plus favorables prévues par la Constitution ou les lois internes ». Ces deux dispositions ont été révisées en 2003.

<sup>50</sup> Art. 93 al. 3 de la Constitution.

de ratification d'un traité international au référendum est facultative (comme en France) ou cette procédure n'a qu'une valeur consultative (cas du Lichtenstein).

La multiplication des limites au référendum semble également révélatrice de la période de crise à la fois économique, sociale, politique et identitaire que subissent les Etats. Elles peuvent être perçues comme un moyen de se protéger de réactions trop contextuelles du peuple. Ainsi, voit-on fleurir de plus en plus de référendums de contestation brandis notamment à l'encontre de l'Europe, tels que les référendums annoncés par certains Gouvernements pour exercer une pression sur l'Europe comme ce fut le cas de la Grèce<sup>51</sup> et plus récemment du Royaume-Uni avec David Cameron qui persiste à vouloir organiser un référendum d'ici 2017 sur la sortie du Royaume Uni de l'Union européenne. D'autres référendums peuvent également être identifiés comme une réaction à la globalisation tels que les référendums islandais sur la dette publique ou le référendum de décembre 2013 organisé en Croatie pour prévoir, dans la Constitution, que le mariage ne peut être célébré qu'entre un homme et une femme<sup>52</sup>. Ce dernier a reçu une majorité de vote favorable. Il peut être analysé comme une réaction contre un mouvement – occidental si ce n'est global - de libéralisation du mariage entre personnes de même sexe. Cela permet de rappeler que le référendum s'il est perçu comme un instrument d'adhésion, visant donc à faire adhérer une majorité à un projet ou une proposition politique au sens large, il est également un instrument ou un vecteur d'opposition : que l'opposition soit inscrite dans la procédure même du référendum (référendum abrogatif, référendum veto, initiative populaire) ou que l'opposition soit le résultat de l'expression par voie de référendum : opposition à un projet national ou international. Le peuple d'ailleurs est souvent présenté comme plus conservateur que ne le sont les représentants et cette situation est parfaitement illustrée par le cas de la Suisse.

Dès lors, on peut se demander si le référendum est en lui-même compatible avec la globalisation ? On le voit en Europe, la fragilité du processus d'intégration s'accommode mal des processus de référendums nationaux. Le référendum conservateur de la souveraineté nationale, de l'identité nationale, catalyseur des différents mécontentements vis-à-vis de la politique nationale semble peu compatible avec les idéaux véhiculés par certains traités internationaux.

Or, on peut certes considérer que le référendum est difficilement compatible avec la globalisation car il y a des enjeux politiques, économiques qui dépassent les Etats, qui relèvent justement de la politique internationale et que les gouvernants estiment délicats de laisser entre les mains des citoyens. Cependant, les citoyens sont demandeurs, ils ont de moins en moins confiance en leurs représentants, ils s'intéressent aux questions internationales et aux questions qui ont un impact planétaire comme celle de l'environnement, de l'alimentation etc... Toutefois, le déficit démocratique des institutions nationales ou, encore plus, supranationales ne peut pas être comblé par le développement des réseaux sociaux qui n'offrent pas les garanties d'un vote démocratique.

En outre, du fait de la globalisation, les décisions adoptées par les Etats au niveau national ont un impact plus ou moins important sur les autres Etats. Ainsi, Daniele Archibugi soulignait-il : « It is difficult today to conceive of a political decision being taken in one state without its having consequences for others. Likewise, every aspect of a state's economic, social and political life is affected by political decisions taken in others. The idea that the citizens of a

---

<sup>51</sup> Voir notamment à propos de ce référendum, « Référendum en Grèce, panique en Europe », 1<sup>er</sup> novembre 2011, sur Liberation.fr ([http://www.liberation.fr/economie/2011/11/01/referendum-en-grece-panique-en-europe\\_771747](http://www.liberation.fr/economie/2011/11/01/referendum-en-grece-panique-en-europe_771747) consulté le 29 juin 2014).

<sup>52</sup> [http://www.lemonde.fr/europe/article/2013/12/01/la-croatie-dit-non-par-referendum-au-mariage-homosexuel\\_3523475\\_3214.html](http://www.lemonde.fr/europe/article/2013/12/01/la-croatie-dit-non-par-referendum-au-mariage-homosexuel_3523475_3214.html) consulté le 29 juin 2014.

given community may autonomously determine their own destiny is thus an illusory one in a world increasingly characterized by interdependence »<sup>53</sup>.  
Ce constat pose la question de la place du référendum à l'échelle globale.

### III – La place du référendum à l'échelle globale

En effet, face à la perte de souveraineté des Etats, dans la pratique, et à la dimension globale de certaines problématiques, le référendum peut-il trouver une place à un niveau supranational voire global ? Le référendum est-il même compatible avec l'idée d'une prise de décision au niveau mondial ? L'on peut en douter au premier abord. On se souvient que pour Jean-Jacques Rousseau notamment, la démocratie directe ne pouvait valablement s'exercer qu'à une petite échelle. Dans la pratique Francis Hamon rappelle, pour sa part, que peu d'Etats de plus de 100 millions d'habitants se sont aventurés dans l'organisation de référendums nationaux, si ce n'est le Brésil et l'ex-URSS<sup>54</sup>. Par ailleurs, à ce jour cette expérience n'a jamais été tentée de manière officielle, ne serait-ce qu'à l'initiative de l'Organisation des Nations Unies. Il existe en Europe l'initiative citoyenne européenne introduite par le Traité de Lisbonne<sup>55</sup> et entrée en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> avril 2012<sup>56</sup> mais cette initiative ne peut pas déboucher sur un référendum. Elle permet simplement à un million de citoyens, issus d'au moins sept pays de l'Union, d'adresser une proposition à la Commission européenne qui n'est pas tenue de la reprendre. Pour l'instant, le référendum à grande échelle pose des problèmes d'organisation et de contrôle mais suscite également les mêmes craintes que les référendums organisés à une échelle plus petite dont, en particulier, celles du lobbying ou de l'instrumentalisation politique, l'imprévisibilité de l'expression populaire et la tyrannie de la majorité, la manipulation des électeurs ou du scrutin, les fraudes. D'une manière générale, l'organisation de référendums à l'échelle planétaire est assez peu envisagée par les juristes et politistes<sup>57</sup>, même si le développement des technologies pourra d'ici quelques années permettre un vote par internet, ou par le biais du téléphone portable, plus sécurisé et donc plus fiable qu'il ne l'est à l'heure actuelle. Pourtant face à des problématiques communes à différents Etats, voire mondiales, et constatant la crise de la représentation, le manque de légitimité démocratique ainsi que le manque d'efficacité des institutions internationales, la question de l'implication directe des citoyens se pose ; en espérant que la voie des urnes ait à la fois un effet confortatif (en matière de légitimité) et incitatif pour que les Etats, au niveau international, répondent efficacement à des problèmes dépassant le cadre national. Cette question se pose face au développement, ces dernières décennies, de théories

<sup>53</sup> D. Archibugi, « Principles of cosmopolitan democracy » in Archibugi D., Held D. et Kölher M., *Re-imagining Political Community*, Polity Press, Cambridge, 1998, pp. 198-228.

<sup>54</sup> F. Hamon, *précité*, p. 79.

<sup>55</sup> Qui a modifié le Traité sur l'Union européenne pour prévoir notamment à l'article 11 al. 4 : « Des citoyens de l'Union, au nombre d'un million au moins, ressortissants d'un nombre significatif d'Etats membres, peuvent prendre l'initiative d'inviter la Commission européenne, dans le cadre de ses attributions, à soumettre une proposition appropriée sur des questions pour lesquelles ces citoyens considèrent qu'un acte juridique de l'Union est nécessaire aux fins de l'application des traités.

Les procédures et conditions requises pour la présentation d'une telle initiative sont fixées conformément à l'article 24, premier alinéa, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ».

<sup>56</sup> Voir le règlement (UE) n° 211/2011 du Parlement européen et du Conseil, du 16 février 2011 relatif à l'initiative citoyenne (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:02011R0211-20131008&from=FR>).

<sup>57</sup> Voir par exemple, B. Kaufmann, R. Büchi, N. Braun, *précité*, p. 109 et p. 4, l'article de D. Leuthard, « No Fair and Decent Globalization without Direct Democracy ».



du droit global, transnational ou cosmopolite<sup>58</sup>, défendant le projet d'un ordre juridique mondial. Or, force est de constater que la démocratie directe est peu présente dans ces théories. Ces propositions sont plutôt rares et l'intervention directe des citoyens est souvent oubliée - pour ne pas dire volontairement écartée - dans les théories du constitutionnalisme global. Pour autant, certains sont conscients du défaut de légitimité de l'idée du nouvel ordre universel et proposent parfois la réintroduction de procédés de démocratie directe. Ainsi, Anne Peters reprend et développe l'idée d'une « citoyenneté transnationale » dont l'expression pourrait se manifester de façon occasionnelle par des référendums ou des consultations transnationaux, limités cependant aux citoyens ayant un intérêt à prendre part à ce processus en fonction de l'objet même du référendum ou de la consultation<sup>59</sup>. Il s'agit donc d'un recours occasionnel et parcellaire à la démocratie directe qui est proposé, qui interviendrait en complément de décisions adoptées par un gouvernement et un parlement global, ce qui suppose que soit institutionnalisée une procédure de formation de la volonté transnationale. L'idée que des référendums à l'échelle planétaire organisés sur des questions « globales » soient réservés aux personnes intéressées pose la difficulté de savoir comment définir cette qualité. En effet, « Qui peut prétendre que telle ou telle décision l'affectera de sorte à disposer de la reconnaissance nécessaire pour être habilité à participer à un processus démocratique ? »<sup>60</sup>.

D'autres propositions de référendum à l'échelle globale se retrouvent sur la toile, soutenues parfois par un certain nombre d'auteurs défendant l'idée d'une « démocratie globale » ou « cosmopolite ». Par exemple, de nombreuses propositions provenant d'associations ou d'individus visent à l'instauration d'un Parlement mondial, ou d'une assemblée parlementaire des Nations Unies<sup>61</sup>, et font appel au citoyen des Etats pour les soutenir. Par exemple, l'idée d'un référendum sur un gouvernement (au sens large du terme) démocratique mondial<sup>62</sup> a-t-elle été proposée par une association québécoise et soutenue par plusieurs membres de la doctrine<sup>63</sup>. A l'origine de ce projet se trouve Jim Stark, auteur d'un ouvrage intitulé : *Rescue Plan for the Planet Earth : Democratic World Government through a global Referendum*<sup>64</sup>. Cette association propose de voter par internet pour soutenir ce projet et aboutir au dépôt d'une demande de résolution adressée aux Nations unies afin que soit organisé concrètement, dans chaque Etat, un référendum portant sur cette création et aboutir, par le biais des traités internationaux, à un mode Parlement mondial propre à résoudre des problèmes liés à la santé, l'environnement, le maintien de la paix...

D'autres associations proposent une consultation à l'échelle mondiale, en ligne, en espérant qu'un nombre suffisant d'internautes se manifeste en faveur des projets proposés<sup>65</sup> et que ces votes puissent avoir un impact sur les décideurs publics. Ces formes de pétitions ne s'inscrivent cependant nullement dans une procédure pré-établie au niveau international, leur

---

<sup>58</sup> Selon le terme retenu par les auteurs concernés.

<sup>59</sup> Voir Jan Klabbers, Anne Peters, Geir Ulfstein, *The constitutionalization of International Law*, Oxford, 2011, notamment pp. 318-319. Voir également, Daniele Archibugi et David Held, *Cosmopolitan Democracy : an Agenda for a new world*, 1995.

<sup>60</sup> Y. Papadopoulos, *précité*, p. 305.

<sup>61</sup> <http://en.unpacampaign.org> (consulté le 24 septembre 2014)

<sup>62</sup> Ce projet a évolué et maintenant il s'agit de soutenir la mise en place d'un Parlement mondial : <http://voteworldparliament.org> (consulté le 24 septembre 2014)

<sup>63</sup> Voir <http://www.ru.org/political-science/forty-five-authors-call-for-a-global-referendum-on-democratic-world-government.html> (consulté le 24 septembre 2014)

<sup>64</sup> Key Publishing House INC. 2008, 199 p.

<sup>65</sup> Par ex. Citoyens du monde, propose sur son site un « référendum citoyen mondial » autour de cinq questions dont celle de savoir si les citoyens souhaiteraient la création d'un gouvernement mondial (<http://www.worldservice.org/wref.html>).

influence est juridiquement nulle mais politiquement certains mouvements de citoyens peuvent espérer avoir une influence<sup>66</sup>.

En 2010, Doris Leuthard, qui est conseillère fédérale dans la confédération Suisse, écrivait : « pas de globalisation juste et acceptable sans démocratie directe »<sup>67</sup>. Cependant, au regard du peu d'engouement que suscite, dans la doctrine juridique et politiste française et étrangère, l'idée d'une participation directe des citoyens à un niveau global, ou même transnational, celle-ci reste largement à construire, tout comme celle d'un gouvernement global d'ailleurs. D'autant que la multiplication des référendums nationaux contre des phénomènes globalisés, tout comme la remise en cause de l'idéal universaliste en matière de droits fondamentaux, montrent que les volontés exprimées par les Etats sont encore bien présentes et peuvent peser lourd d'un point de vue politique sur le plan international. Les souverainetés nationales sont donc sans doute altérées par le phénomène de globalisation mais elles n'ont pas pour autant disparues.

---

<sup>66</sup> Certains associations proposent des pétitions sur un sujet particulier tel qu'une taxe carbone au niveau mondial (<http://www.thepetitionsite.com/286/384/042/petition-for-a-referendum-on-a-global-carbon-tax/>) ou encore les changements climatiques (<http://pwccc.wordpress.com/2010/04/30/final-conclusions-working-group-4-referendum-on-climate-change>)

<sup>67</sup>D. Leuthard, « No Fair and Decent Globalization without Direct Democracy » in B. Kaufmann, R. Büchi, N. Braun, *Guidebook to Direct Democracy in Switzerland and beyond, Initiative & Referendum Institute Europe*, 2010, p. 4.