



**HAL**  
open science

## Les récentes propositions de révision en Italie et en France sur les instruments de démocratie directe.

Adriano Evangelisti

► **To cite this version:**

Adriano Evangelisti. Les récentes propositions de révision en Italie et en France sur les instruments de démocratie directe.. *Revue internationale de droit comparé*, 2019, 2/2019. halshs-02282208

**HAL Id: halshs-02282208**

**<https://shs.hal.science/halshs-02282208v1>**

Submitted on 9 Sep 2019

**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.

ADRIANO EVANGELISTI  
Doctorant à l'UMR 7318-ILF/GERCJ  
École Doctorale 67

Malgré le rejet à une très large majorité de la tentative de révision constitutionnelle du *Gouvernement Renzi I* (A.C 1429 d-A.C 2613 d<sup>1</sup>) lors du référendum du 4 décembre 2016, le thème des réformes institutionnelles fait à nouveau son apparition pendant la législature courante contrairement aux promesses des oppositions de l'époque, actuellement forces majoritaires du *Gouvernement Conte I* (*M5\* et Ligue*), de ne plus jamais envisager de réformes constitutionnelles car jugées inutiles.

La révision constitutionnelle pendant la législature passée revêtait une importance capitale : le but des gouvernements *Letta I*, *Renzi I* était d'éviter que l'impasse des élections 2013 puisse se reproduire.

Les réformes institutionnelles avaient un poids si important qu'elles ont été à l'origine de la *réélection temporaire*<sup>2</sup>, pour la première fois dans l'histoire italienne, du Président Napolitano<sup>3</sup>, élection subordonnée à deux points : la formation d'un Gouvernement, l'approbation d'une nouvelle loi électorale et d'une révision de la IIème partie de la Constitution<sup>4</sup> portant principalement sur le système institutionnel.

Il n'est pas étonnant que face au rejet de sa réforme, le Gouvernement Renzi a démissionné. L'élément critiquable consista plutôt dans la *politisation des enjeux* qui a eu lieu suite aux déclarations faites par le Premier Ministre de l'époque « *Si je perds le référendum sur la réforme constitutionnelle, je démissionne*<sup>5</sup>[...] ».

Les tentatives de réformes déposées récemment laissent présager des révisions moins ambitieuses par rapport à la révision mise en place dans la législature passée qui englobait à la fois une *loi ordinaire* (loi électorale) et une *loi constitutionnelle*. D'ailleurs, le titre de la loi précédente constitutionnelle englobait déjà plusieurs thèmes « *Dispositions pour la réforme du bicamérisme égalitaire, réduction du nombre des parlementaires, frais de fonctionnement des institutions, suppression du CNEL*<sup>6</sup> et la révision du Titre V de la Partie II de la Constitution » par rapport aux titres des dernières révisions: « *Modifications aux articles 71 et 75 de la Constitution en matière d'initiative populaire et de référendum* » et « *Modifications à la Constitution portant sur la réduction du nombre des parlementaires* ».

Les textes déposés de révision constitutionnelle sont assez nombreux : 30 à la Chambre des députés<sup>7</sup>, 62 au Sénat<sup>8</sup>.

<sup>1</sup> Cfr.<http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00955273.pdf>, site consulté le 22 décembre 2018.

<sup>2</sup> En effet, lorsque les réformes commencèrent à être examinées, le Président démissionna vu que cette mission avait été accomplie. <https://www.panorama.it/news/politica/napolitano-testo-integrale-ultimo-dicorso-capodanno/>, site consulté le 22 décembre 2018.

<sup>3</sup> Cfr.[https://www.corriere.it/politica/speciali/2013/elezioni-presidente-repubblica/notizie/20aprile-elezione-presidente\\_5c4ab4e0-a98b-11e2-8070-0e94b2f2d724.shtml](https://www.corriere.it/politica/speciali/2013/elezioni-presidente-repubblica/notizie/20aprile-elezione-presidente_5c4ab4e0-a98b-11e2-8070-0e94b2f2d724.shtml), site consulté le 22 décembre 2018.

<sup>4</sup> Cfr.[http://www.repubblica.it/speciali/politica/elezioni-presidente-repubblicaedizione2013/2013/04/22/news/napolitano\\_il\\_testo\\_integrale\\_del\\_discorso\\_di\\_insedimento-57257266/](http://www.repubblica.it/speciali/politica/elezioni-presidente-repubblicaedizione2013/2013/04/22/news/napolitano_il_testo_integrale_del_discorso_di_insedimento-57257266/)

<sup>5</sup> Cfr.<https://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2016-01-12/renzi-se-perdo-referendum-riforme-lascio-politica-113815.shtml?uuid=AC570M8B>, site consulté le 22 décembre 2018.

<sup>6</sup> Conseil National de l'Économie et du Travail, équivalent italien du CESE.

<sup>7</sup>

Cfr.[http://www.camera.it/leg18/141?tab=1&selCostituzionali=2&selIniziativa=&selTipologia=&selConclusi=&selInCorso=&tipoVis=&http\\_referer=http://www.camera.it/leg18/](http://www.camera.it/leg18/141?tab=1&selCostituzionali=2&selIniziativa=&selTipologia=&selConclusi=&selInCorso=&tipoVis=&http_referer=http://www.camera.it/leg18/), site consulté le 22 décembre 2018.

Toutefois, ceux qui portent sur une révision des institutions peuvent être réduits à 5 propositions, dont 4 à la chambre des députés (A.C<sup>9</sup>1447,1172,1173,726) et 1 au Sénat (A.S<sup>10</sup>214). Parmi les propositions présentées à la Chambre des députés, 2 ont été élaborées par des députés de l'opposition (A.C1147 par le député *Magi* du Parti +*Europa* et la 726 par le député *Ceccanti*, du *Parti Démocrate*) et les 2 autres (1172 et 1173) par le président du groupe M5\*, bien que l'A.C1173 ne soit pas encore consultable sur le site de la Chambre des députés<sup>11</sup>.

Celle qui a été présentée au Sénat est du Sénateur *Quagliariello*.

Les propositions agissent principalement sur deux axes :

- Réduction des parlementaires
- Amélioration des instruments de démocratie directe<sup>12</sup>

## I- L'A.S 214 sur la réduction des parlementaires

Cette proposition reprend à nouveau un thème récurrent des révisions constitutionnelles.

En ordre chronologique, la dernière réforme du Gouvernement Renzi proposait de réduire les parlementaires des 945 à 730.

Cette diminution concernait seulement les sénateurs, de 315 à 100 (74 conseillers régionaux, 21 maires, 5 *sénateurs à vie*<sup>13</sup>). En plus, un changement était apporté à la modalité d'élection, passant d'une élection au suffrage universel à une élection *intermédiaire*. En effet, il était prévu que « *les sénateurs sont élus conformément aux choix exprimés par les électeurs lors des élections régionales. Une loi ordinaire approuvée par les deux chambres définit les modalités d'attribution des sièges et d'élection des membres du Sénat entre les Conseillers Régionaux et les Maires*<sup>14</sup>[...] ».

La récente proposition suggère de réduire les membres des deux Chambres à 600 membres : 400

---

<sup>8</sup> Cfr.<http://www.senato.it/ric/sddl/risultati.do>, site consulté le 22 décembre 2018.

<sup>9</sup> Abréviation pour *Acte Chambre*, ainsi sont nommées les propositions de lois à la Chambre des députés.

<sup>10</sup> Abréviation pour *Acte Sénat*, les propositions présentées au Sénat.

<sup>11</sup> Cfr.<http://www.camera.it/leg18/126?tab=2&leg=18&idDocumento=1172&sede=&tipo=>, site consulté le 22 décembre 2018.

<sup>12</sup> La proposition de révision constitutionnelle rejetée le 4 décembre 2016 réformait aussi les procédures de démocratie directe. Les réformes menées agissaient sur deux axes:

- un renforcement des lois d'initiative populaire
- l'introduction de nouveaux référendums.

Sur le premier point, il était prévu une augmentation des signatures nécessaires pour les lois d'initiative populaire, de 50.000 à 150.000. Toutefois, en contrepartie le législateur constitutionnel disposait que « *la discussion et la délibération sur les propositions de lois d'initiative populaire sont garanties dans les délais et les limites prévus par les règlements parlementaires* ». Cette modification visait à éviter l'enlisement des textes. Toutefois cette formulation restée assez imprécise car elle renvoyait son application aux règlements parlementaires.

Le deuxième point concernait l'introduction de deux référendums, *propositifs* et *consultatifs*, dont la nature n'était pas précisée. La réforme prescrivait que « *Afin d'accroître la participation des citoyens à la détermination des politiques publiques, la loi constitutionnelle détermine l'organisation de référendums propositifs, consultatifs, et d'autres formes de consultations, même des formations sociales. Une loi approuvée par les deux Chambres détermine les modalités de mise en œuvre.*

Si le législateur constitutionnel introduisait de nouveaux référendums, aucun détail n'était fourni à leur égard, sauf renvoyer à une future loi constitutionnelle l'organisation et à une loi ordinaire la mise en œuvre de nouvelles dispositions. L'application de ces nouveaux procédés reposait entièrement sur ces deux lois, vu que l'alinéa ajouté dans la révision constitutionnelle avait une portée normative assez vague.

Cfr.<http://documenti.camera.it/leg18/pdl/pdf/leg.18.pdl.camera.726.18PDL0025860.pdf>, cit.p.8-9, site consulté le 28 décembre 2018.

<sup>13</sup> Une modification limitait la durée de mandat des sénateurs viagers à vie en la ramenant à 7 ans. Cfr.<http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00955273.pdf>, cit.p.4, site consulté le 22 décembre 2018.

<sup>14</sup> Cfr.<http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00955273.pdf>, cit.p.3, site consulté le 22 décembre 2018.

députés et 200 sénateurs<sup>15</sup> par rapport aux 630 députés et 315 sénateurs.

Il s'agirait ainsi d'une révision concernant les effectifs des assemblées. En lisant l'*exposé des motifs*, le rapporteur du texte affirme que seule une réduction des parlementaires de manière proportionnelle entre les deux chambres est réalisable. Aussi il considère envisageable<sup>16</sup> une rationalisation des travaux parlementaires par le biais d'une *commission conciliatoire* (à l'instar de la CMP et du *Conference Committee* en Amérique) permettant une rationalisation de la procédure législative<sup>17</sup>.

Enfin, il est intéressant d'observer les motivations soulevées pour la présentation de la proposition : la réduction des parlementaires serait nécessaire pour rendre *le bicamérisme moins conflictuel, la procédure législative plus rapide et réduire les coûts de la politique*.

Si pour la réduction des parlementaires la motivation, d'un point de vue économique, s'avère logique, les autres raisons apparaissent plus emblématiques et reposent principalement sur des arguments politiques. En effet, l'amélioration du système bicaméral se réaliserait seulement en réduisant le nombre des parlementaires, sans toucher à l'égalitarisme du bicamérisme parfait. La réduction suffirait à rendre plus souple la procédure parlementaire, selon l'équation suivante : réduction des parlementaires = rationalisation du temps parlementaire, en raison d'un degré inférieur d'obstructionnisme dû à des effectifs numériques inférieurs. Le maintien du bicamérisme parfait laisserait inchangé le système des navettes.

La réduction des parlementaires serait utile pour alimenter une propagande courante sur les coûts excessifs de la politique, qui se traduirait par la volonté des législateurs constitutionnels des différents pays<sup>18</sup>.

## II- Les révisions des instruments de démocratie directe

### A- L'A.C 1447

Cette proposition du 13 décembre 2018, s'insère dans le débat concernant l'amélioration des procédés de démocratie directe.

Cet objectif se réalise en favorisant une coopération entre l'initiative populaire, la procédure parlementaire et la Cour Constitutionnelle.

L'initiative populaire serait toujours exercée par les citoyens, toutefois la loi augmenterait les signatures nécessaires de 50.000 à 100.000 et l'initiative serait limitée uniquement aux lois ordinaires.

L'augmentation des signatures se justifierait par un délai d'examen certain de la part des assemblées qui devraient examiner le texte dans les 12 mois à compter du dépôt de la loi. Si les chambres n'examinaient pas le texte dans ce délai ou si elles l'approuvaient avec des modifications, les promoteurs pourraient décider de soumettre la loi au référendum dans un délai de 30 jours à condition de recueillir 500.000 signatures.

La loi soumise au référendum serait approuvée lorsqu'elle réunirait la majorité des suffrages exprimés à condition que le nombre de voix favorables correspondent à 1/5 des ayants droit au vote (ce quorum serait aussi étendu aux référendums abrogatifs prévues à l'article 75). L'objectif étant d'éviter d'éventuelles abstentions mises en place par les opposants à la loi et d'empêcher que des

<sup>15</sup> Cette réduction vise aussi les parlementaires élus à l'étranger, actuellement 10 députés et 6 sénateurs. La proposition réduirait à 8 les députés et à 4 les sénateurs.

<sup>16</sup> Extrait des propos du rapporteur «*Nonobstant il apparaît peut envisageable dans cette législature d'approuver de nouvelles révisions constitutionnelles, il peut être envisageable de réduire le nombre des parlementaires ainsi qu'une rationalisation du système bicaméral et de la procédure législative par le biais d'une commission de conciliation*».

<sup>17</sup> Cfr. <http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/18/DDLPRES/0/1069126/index.html?stampa=si&spart=si&toc=no>, site consulté le 22 décembre 2018.

<sup>18</sup> Si l'on observe le titre des propositions de révisions constitutionnelles proposées par le Gouvernement français, on s'aperçoit d'une *juridisation* d'éléments qui restent politiques : pour une **démocratie plus représentative, responsable, et efficace**.

majorités exigües puissent être décisives en l'absence d'un quorum.

La loi approuvée pourrait être modifiée uniquement à compter de la législature suivante à la tenue du référendum.

Afin de préserver certaines matières du référendum populaire, la proposition élargit les matières qui ne pourraient pas y être soumises. En plus de celles prévues par l'article 75 alinéa 2, seraient ajoutées les suivantes:

- Les *Pactes du Latran*, prévus par l'alinéa 2 de l'article 7 de la Constitution ;
- Les *ententes* (dernier alinéa de l'article 8 Cost) entre l'État italien et les confessions religieuses autres que catholique ;
- Les dispositions ayant trait aux contenus et critères garantissant l'équilibre des comptes publics prévues par les lois de finances ;
- Les lois ordinaires élargissant les matières de compétence des Régions, dernier alinéa article 116 Cost ;
- Les *lois constitutionnelles* disposant la fusion de Régions existantes ou la création de nouvelles Régions, alinéa 1 article 132 Cost ;
- Les *lois ordinaires* concernant le détachement d'une *Province* ou *Commune* d'une Région et le rattachement à une autre, alinéa 2 article 132 Cost ;
- Les *lois ordinaires* concernant la modification ou la création de nouvelles Provinces, alinéa 1 art.133 Cost ;
- Les *lois Régionales* concernant la fusion ou l'institution de nouvelles Communes, alinéa 2 article 133 Cost ;

En outre, seraient inadmissibles les propositions d'initiative populaire ayant *des répercussions sur les équilibres des finances publiques*, celles *dépourvues de couverture financière*, enfin celles contenant des *dispositions trop hétérogènes* ou *contenant des dispositions visant seulement à abroger d'autres lois*. Avant le début de l'examen parlementaire, la Cour Constitutionnelle devrait statuer sur l'*admissibilité* et la *compatibilité constitutionnelle*, en faisant appel à l'*Office parlementaire du budget* pour les questions ayant trait à l'équilibre financier.

Il serait possible pour les promoteurs de la loi de saisir la Cour Constitutionnelle, sur l'*admissibilité* et la *compatibilité* du projet, avant même le dépôt de la proposition aux assemblées, à condition de recueillir 50.000 signatures.

Enfin, les modalités d'application seraient renvoyées à une loi ordinaire, selon la formule utilisée par le dernier alinéa du nouvel article 71.

## B- L'A.C 1173 Uva

Par rapport à la précédente, cette proposition vise uniquement l'initiative législative populaire, aucune modification n'est apportée aux référendums prévus à l'article 75.

À l'instar de la proposition précédente, on assiste à une augmentation des signatures. En effet, il est prévu que « *si une loi ordinaire est présentée par au moins 500.000 électeurs et les Assemblées ne l'approuvent pas dans les 18 mois, cette dernière est soumise au référendum, sauf renonciation des promoteurs et à condition que la Cour Constitutionnelle juge la proposition admissible* ».

Le quorum requis serait supprimé, la simple majorité des suffrages serait nécessaire.

Le référendum serait inadmissible lorsque la proposition ne respecterait pas les *principes et les droits garantis par la Constitution, les traités européens et internationaux* mais aussi en présence d'un contenu hétérogène et en absence de couverture financière.

De la même manière que l'A.C 1447 existerait un *jugement d'admissibilité à la demande des promoteurs* : la Cour Constitutionnelle se prononcerait à condition de recueillir 50.000 signatures.

Une nouveauté serait prévue lorsque les chambres modifieraient les textes par rapport à la proposition initiale : un référendum serait organisé lorsque les promoteurs n'accepteraient pas le texte modifié. Dans cette circonstance, seraient soumis aux référendum les deux textes : celui proposé par les promoteurs et celui modifié par le Parlement. En outre, l'électeur pourrait voter pour les deux textes, mais il serait *obligé d'indiquer le texte qu'il préfère*. La proposition dispose aussi que si *les deux textes obtiennent le même nombre des voix, serait retenue la proposition obtenant le plus de préférences*.

Enfin, l'application de ce nouvel article serait toujours renvoyée à une nouvelle loi ordinaire.

Cette proposition ajouterait une possibilité de plus à l'initiative populaire prévue par l'article 71, alinéa 2 qui ne serait pas modifiée par rapport à l'A.C 1447 changeant l'alinéa 2 de l'article 71. En effet l'A.C1173 ajoute des alinéas à l'article 71 comme en témoigne l'article 1: « *à l'article 71 sont ajoutés les alinéas suivants[...]*<sup>19</sup> ».

Ainsi, l'initiative populaire pourrait avoir lieu sous deux formes :

- avec une proposition présentée par 50.000 signataires, sans contrainte particulière d'examen, le Parlement pourrait décider librement d'examiner le texte;
- avec une proposition présentée par 500.000 signataires, dans ce cas le Parlement aurait 18 mois pour examiner le texte, faute de quoi un référendum pourrait être organisé.

Il faudrait aussi ajouter la possibilité prévue par l'article 75 qui permet à 500.000 électeurs de demander l'abrogation totale d'une loi ou d'une disposition de loi.

#### C- L'A.C 726 *Ceccanti*

Cette proposition présente des traits communs avec l'A.C 1173, par exemple un examen des lois d'initiative citoyenne. Toutefois, les finalités restent différentes.

On peut malgré tout observer que l'œuvre de révision augmente les signatures nécessaires pour les lois présentées par les citoyens, de 50.000 à 100.000 et prévoit un référendum si *le Parlement n'approuve pas dans les 18 mois le texte ou l'approuve avec des modifications qui en altèrent les principes fondamentaux*. Lorsqu'une de ces deux circonstances s'avère, les promoteurs ont 6 mois pour recueillir 1.000.000 de signatures pour organiser un référendum sur les principes fondamentaux contenus dans leur texte<sup>20</sup>.

La proposition soumise au référendum doit satisfaire à deux conditions pour être approuvée<sup>21</sup> :

- Recueillir la *majorité des suffrages*
- La participation au scrutin d'un *nombre d'électeurs correspondant à la majorité des électeurs qui ont participé aux précédentes élections pour la Chambre des députés*<sup>22</sup>.

<sup>19</sup> Cfr.<http://documenti.camera.it/leg18/pdl/pdf/leg.18.pdl.camera.1173.18PDL0028960.pdf>, cit.p.5, site consulté le 28 décembre 2018.

<sup>20</sup> Cfr.<http://documenti.camera.it/leg18/pdl/pdf/leg.18.pdl.camera.726.18PDL0025860.pdf>, cit.p.2, site consulté le 28 décembre 2018.

<sup>21</sup> Cfr.*Idem*.

<sup>22</sup> Cette condition particulière aurait la finalité de prévoir un *quorum* lié à la participation électorale : la majorité des électeurs qui ont voté pour le renouveau des députés. Même si en Italie, les deux chambres sont élues au suffrage

Contrairement aux autres propositions de loi (*Magi, Uva*), l'approbation par référendum de la loi d'initiative populaire n'entraîne pas l'adoption automatique du texte. En effet, les Chambres disposeront d'un délai de 6 mois soit pour approuver simplement ce dernier (un vote de *ratification du texte*) soit pour approuver une autre proposition qui toutefois devra intégrer les *principes fondamentaux* approuvés préalablement par référendum.

À l'instar de la proposition *Uva*, le texte *Ceccanti* prévoit les mêmes matières ne pouvant pas être soumises au référendum.

Enfin, est toujours prévue la saisine de la Cour Constitutionnelle pour l'*admissibilité et la compatibilité du référendum populaire propositif* aux matières prévues par la Constitution et aux autres dispositions constitutionnelles. La saisine est toutefois plus souple par rapport aux textes examinés précédemment. La proposition ne prévoit pas un nombre de signatures nécessaires pour saisir la Haute juridiction italienne, il est prévu uniquement que *la Cour, dans un délai de trente jours à compter de la présentation de la demande, statue sur l'admissibilité du référendum*<sup>23</sup>.

### III- L'initiative populaire en France et les récentes révisions proposées

La Constitution de la Vème ne prévoyait pas l'initiative populaire.

Les référendums prévus sont disciplinés par les articles 11, 89 et 72 C.

Le premier concerne la possibilité donnée au Président de la République de soumettre à référendum certains projets de lois : lois portant sur l'organisation des pouvoirs publics, approbation d'un accord de la Communauté ou autorisant la ratification d'un traité ayant des incidences sur le fonctionnement des institutions.

Le deuxième concerne la procédure de révision constitutionnelle. Cette dernière appartient au Président de la République pour les projets, sur proposition du Premier Ministre, et aux membres du Parlement pour les propositions. L'approbation de ces textes prévoit une *procédure bicamérale parfaite*. La révision devient définitive lorsqu'elle est approuvée par référendum. Toutefois, si pour les propositions de révision l'organisation du référendum est obligatoire, pour les projets il reste la possibilité accordée au Président de la République de les soumettre au Parlement réuni en séance conjointe, *Le Congrès*. Si ce dernier approuve le texte à la majorité des 3/5, le texte est considéré comme approuvé, autrement il est soumis au référendum.

Le troisième concerne le *RIL, Référendum d'Initiatives Locales*, prévu par les articles 72-1 (*création, d'une nouvelle collectivité territoriale, modification de l'organisation ou des limites d'une collectivité*), 72-4 (*consultations des électeurs d'une collectivité territoriale d'outre-mer*) et dernier alinéa de l'article 73 C (*création d'une collectivité se substituant à un département et une région d'outre-mer, institution d'une assemblée délibérante pour ces collectivités*) et discipliné par le *Code Général des Collectivités Territoriales*<sup>24</sup>.

Par ailleurs, la révision de 2008 a modifié l'article 11 en introduisant à l'alinéa 3 une nouvelle procédure : le *Référendum d'initiative partagée*, le RIP, dont la mise en œuvre a été faite par les lois organiques n°2013-1114 et n°2013-116 du 6 décembre 2013 ainsi que le décret n°2014-1488 du 11 décembre 2014<sup>25</sup>.

---

universel, l'électorat reste différent : 18 ans pour élire les députés, 25 ans pour les sénateurs. Vu que c'est à la Chambre des députés que participent le plus d'électeurs, il est probable que le *quorum de participation* de la proposition ait pris en considération les électeurs de la Chambre des députés et non pas ceux du Sénat qui sont plus âgés.

<sup>23</sup> Cfr. *Ibidem*, cit. p.3.

<sup>24</sup>

Cfr. [https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?jsessionid=1C95D83C9065368E57921E162C961894.tplgfr28s\\_1?cidTexte=LEGITEXT000006070633&dateTexte=20181230](https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?jsessionid=1C95D83C9065368E57921E162C961894.tplgfr28s_1?cidTexte=LEGITEXT000006070633&dateTexte=20181230), site consulté le 30 décembre 2018.

<sup>25</sup> La procédure pour l'organisation du RIP s'articule en différentes étapes :

1. En premier lieu une proposition doit être déposée par 1/5 des parlementaires, 185 députés et/ou sénateurs ;
2. Le Conseil, dans un délai d'un mois, contrôle que :

Le RIP concerne les mêmes domaines prévus par l'article 11. Il peut être organisé sous deux conditions : 1/5 des membres du Parlement et 1/10 des électeurs inscrits sur les listes électorales, soit 185 parlementaires et environ 4,5 millions d'électeurs<sup>26</sup>. Cette nouvelle procédure en vigueur depuis 2015, n'a jamais fait l'objet d'application alors qu'un site internet a été conçu pour recueillir d'éventuelles propositions. Sur ce site ont été prévus deux liens concernant les *propositions de loi référendaires pour lesquelles la période des soutiens est en cours* et les *propositions de loi référendaires qui ont été proposées*<sup>27</sup>. Aucune proposition n'a été déposée<sup>2829</sup>.

En raison de sa complexité, de révisions ont été demandées.

Si dans certains cas, les propositions apportent des modifications aux RIP, dans d'autres cas elles visent à introduire un autre type de RIP, le *Référendum d'Initiative Populaire*, dont le nom semble évoquer la réforme de *nature extraparlamentaire*<sup>30</sup> proposé par le mouvement des Gilets Jaunes : le RIC.

#### A- La proposition n°1499 modifiant le référendum d'initiative partagée

Cette proposition déposée par le député *Aubert* (Les Républicains), le jeudi 13 décembre 2018, prévoit un article unique modifiant l'article 11 de la Constitution.

La proposition part du constat que le RIP est en pratique irréalisable pour deux raisons :

- Seul le Parlement dispose de l'initiative, les citoyens peuvent apporter leur soutien à mais ne peuvent pas en être à l'origine ;
- Le recueil des signatures nécessaires, 4,5 millions, est un seuil trop élevé

- 
- la proposition est présentée par 1/5 des parlementaires
  - la proposition respecte les conditions prévues par l'alinéa 3 et 6 de l'article 11
  - les dispositions de la proposition ne sont pas contraires à la Constitution ;

3. Après que ces conditions sont réunies, le Ministre de l'Intérieur met en place, sous le contrôle du Conseil Constitutionnel, le recueil des soutiens ;
4. À l'issue de la période du recueil des soutiens qui dure 9 mois, le Conseil vérifie que la proposition a obtenu le soutien d'au moins 1/10 des électeurs inscrits sur les listes électorales ;
5. Si dans un délai de 6 mois la proposition n'a pas été examinée par les Assemblées, le Président la soumet au référendum.

Cfr. <https://www.referendum.interieur.gouv.fr/contenu/comment-ca-marche>, site consulté le 30 décembre 2018.

<sup>26</sup>

Cfr. <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexteArticle.docidTexte=LEGITEXT000006071194&idArticle=LEGIARTI000006527470&dateTexte=&categorieLien=cid>, site consulté le 28 décembre 2018.

<sup>27</sup> Cfr. <https://www.referendum.interieur.gouv.fr/contenu/initiatives>, site consulté le 29 décembre 2018.

<sup>28</sup> Cfr. [https://www.referendum.interieur.gouv.fr/initiatives\\_encours](https://www.referendum.interieur.gouv.fr/initiatives_encours), site consulté le 29 décembre 2018.

<sup>29</sup> Cfr. [https://www.referendum.interieur.gouv.fr/initiatives\\_encours](https://www.referendum.interieur.gouv.fr/initiatives_encours), site consulté le 29 décembre 2018.

<sup>30</sup> À ce jour à l'Assemblée Nationale deux propositions déposées visent à modifier le RIP. Il s'agit d'une loi de révision constitutionnelle et d'une loi organique.

Cfr. <http://www2.assemblee-nationale.fr/documents/liste/%28type%29/propositions-loi>, site consulté le 31 décembre 2018.

Une autre proposition de révision constitutionnelle, la n°1552, déposée le 20 décembre 2018 a l'objectif d'introduire le RIC, comme le témoigne son titre « *Proposition tendant à instituer un référendum d'initiative populaire, législatif, abrogatoire, et révocatoire* ».

Cfr. [http://www.assembleenationale.fr/dyn/15/dossiers/referendum\\_initiative\\_populaire\\_legislatif\\_abrogatoire\\_revocatoire](http://www.assembleenationale.fr/dyn/15/dossiers/referendum_initiative_populaire_legislatif_abrogatoire_revocatoire), site consulté le 31 décembre 2018.

Cette proposition qui a fait l'objet d'un dépôt a été récemment mise en ligne.

Cfr. <http://www2.assemblee-nationale.fr/documents/liste/%28type%29/propositions-loi>, site consulté le 14 janvier 2018.



Une comparaison est faite par l'auteur avec la Suisse où 50.000 citoyens, sur 5,36 millions d'électeurs, peuvent initier un référendum. L'auteur propose ainsi de permettre aux électeurs français de disposer du droit d'initiative à référendum, et de rendre ce droit effectif en abaissant les signatures nécessaires.

La proposition Aubert agit sur 5 axes :

1. *Extension du référendum à toutes les matières*, comme le précise la modification au 3ème alinéa de l'article 11 « *Un référendum portant sur tout objet peut être organisé[...]* » ;
2. *Élargissement de l'initiative parlementaire* permettant à 4 députés ou sénateurs appartenant à 4 groupes parlementaires ou à 1 député ou sénateur non-inscrit soutenu par 3 députés ou sénateurs appartenant à 3 groupes ;
3. L'ouverture du référendum à l'initiative populaire, 1/30 des électeurs inscrits (environ 1,5 millions d'électeurs) ;
4. La modification du seuil des signatures pour organiser le référendum, de 1/5 à 1/30 ;
5. La soumission de la proposition au référendum par le Président de la République lorsque cette dernière n'a pas été rejetée par les Assemblées. Actuellement l'alinéa 5 prévoit que le Président soumet au référendum « *Si la proposition n'a pas été examinée par les deux assemblées[...]* », le simple examen du texte sans qu'il soit procédé au vote permettrait à une des assemblées d'éviter le référendum : il suffirait d'un *renvoi en commission* du texte et ne plus l'inscrire à l'ordre du jour. Ainsi, le Président ne pourrait pas soumettre la proposition au référendum. Pour éviter cela, il serait prévu d'organiser le référendum en cas d'approbation par les assemblées, en cas de rejet il ne pourrait pas avoir lieu<sup>31</sup>.

## B- Le RIC proposé par les Gilets Jaunes

Parmi les 42 revendications proposées par les Gilets Jaunes, figurent l'introduction en Constitution du Référendum d'initiative citoyenne.

Cet instrument était prévu dans les 42 propositions (*Directives du Peuple*)<sup>32</sup> adressées aux députés. Le RIC aurait dû s'accompagner d'un site internet permettant de recueillir les propositions, géré par un *organisme indépendant*.

La proposition prévoyait la possibilité pour les citoyens d'organiser un référendum à condition d'atteindre un seuil de 700.000 signatures. Ce seuil atteint, l'Assemblée Nationale devrait examiner le texte soumis. Un an après le dépôt, l'Assemblée serait obligée de le soumettre au référendum<sup>33</sup>.

Il y a eu différentes formulations du RIC, actuellement différents sites des Gilets Jaunes expliquent cette proposition.

La revendication du RIC est devenue si importante que le site gouvernemental a consacré un article pour exposer cette revendication<sup>34</sup>.

Dans sa dernière formulation, le RIC se déclinerait en 5 référendums possibles :

---

<sup>31</sup> Cfr.<http://www.assemblee-nationale.fr/15/propositions/pion1499.asp>, site consulté le 30 décembre 2018.

<sup>32</sup> Cfr.[file:///C:/Users/giovanni/Downloads/orca\\_share\\_media1546190034271.pdf](file:///C:/Users/giovanni/Downloads/orca_share_media1546190034271.pdf), site consulté le 30 décembre 2018.

<sup>33</sup> Cfr.<https://blogs.mediapart.fr/jeremiechayet/blog/021218/liste-des-42-revendications-des-gilets-jaunes>, site consulté le 30 décembre 2018.

<sup>34</sup> Cfr.<https://www.gouvernement.fr/le-ric-de-quoi-s-agit-il>, site consulté le 30 décembre 2018.

- Adoption des lois, *référendum législatif* ;
- Demande d'abrogation d'une loi, *référendum abrogatif* ;
- Modification de la Constitution, *référendum Constituant* ;
- Destitution d'un élu pendant son mandat (Président de la République, sénateurs, députés, mairies), *référendum révocatoire* ;
- Approbation ou rejet des traités internationaux.

L'initiative du RIC appartiendrait toujours aux citoyens, à condition de réunir un certain nombre de signatures : entre 700.000 et 1.000.000. À ce jour, le nombre de signatures nécessaires n'a pas été arrêté<sup>35</sup>.

Ces 4 types de référendum suivent la même procédure en 4 étapes :

- Pétition à *l'initiative citoyenne* ;
- Seuil défini dans la loi atteint ;
- *Déclenchement du référendum* ;
- *Application de la décision majoritaire*<sup>36</sup> (aucun quorum spécifique).

#### C- La proposition n°1558 : la *constitutionnalisation* du RIC

Cette proposition de loi constitutionnelle, déposée le 8 janvier par les députés LFI<sup>37</sup>, veut introduire en Constitution le RIC, selon les 4 typologies de référendums vues ci-dessus. Elle se compose de 5 articles.

Le nouveau Titre, le *XIII bis* (intitulé *du Référendum d'Initiative Citoyenne*) témoigne le souhait d'insérer en Constitution les principes fondamentaux des Gilet Jaunes.

La proposition a le mérite de structurer juridiquement les points chers aux Gilets Jaunes, d'une manière moins vague et générale par rapport aux propos du mouvement. Pour les 4 types de référendum, la proposition prévoit que le peuple dispose de l'initiative référendaire selon les 4 formules utilisées<sup>38</sup> :

- « *le peuple a le droit de proposer les lois, et de les approuver par référendum* » (article 2, al.1);
- « *le peuple a le droit d'initiative pour abroger les lois votées en son nom par ses représentants* » (article 3, al.1) ;
- « *le peuple a le droit de révoquer ses représentants qu'il a élus* » (article 4, al.1)

<sup>35</sup> Cfr.<http://www.lefigaro.fr/actualite-france/2018/12/20/01016-20181220ARTFIG00122-au-fait-c-est-quoi-le-ric.php>, site consulté le 30 décembre 2018.

<sup>36</sup> Cfr.[www.article3.fr](http://www.article3.fr), site consulté le 31 décembre 2018.

<sup>37</sup> <http://www2.assemblee-nationale.fr/documents/liste/%28type%29/propositions-loi>, site consulté le 11 janvier 2019.

<sup>38</sup> <http://www.assemblee-nationale.fr/15/propositions/pion1558.asp>, site consulté le 11 janvier 2019

- « *le peuple a toujours le droit de revoir, de réformer et de changer sa Constitution. Une génération ne peut assujettir à ses lois les générations futures* (article 5, al.1).

a) *Le Référendum Législatif*

Ce dernier aurait l'objectif d'adopter des textes législatifs sous deux formes : le *référendum national* et *local*.

La première consultation aurait la finalité de conduire à l'adoption d'un texte, d'une proposition, ou d'un projet à la demande de 2% des d'électeurs inscrits sur les listes électorales. Ce référendum concernerait aussi des *propositions de loi citoyenne* (un genre de loi d'initiative populaire) initiées par tout citoyen et soutenues par 2% d'électeurs. Le référendum se tiendrait dans les 6 mois suivants l'obtention des signatures.

La deuxième consultation aurait lieu dans les mêmes conditions, sauf pour son domaine qui concernerait les « *projets de délibération ou actes relevant de la compétence des collectivités territoriales*<sup>39</sup> ».

b) *Le Référendum Abrogatif*

Il consisterait à abroger une loi et aurait lieu sous deux formes, locales et nationales et selon les mêmes modalités, 2% des électeurs inscrits<sup>40</sup>.

c) *Le Référendum Révocatoire*

Cet instrument permettrait de révoquer le Président de la République, les Parlementaires et les élus locaux (conseillers communaux, départementaux, régionaux, Maires, etc..)

La consultation pourrait se tenir à l'issue d'1/3 du mandat des différents élus.

L'initiative appartiendrait toujours aux citoyens, mais le seuil demandé serait différent : 5% des électeurs inscrits sur les listes électorales pour la révocation du Président de la République, des inscrits sur les listes électorales de la circonscription pour les parlementaires et enfin des inscrits sur les listes de la circonscription concernée (commune, département, région).

Le délai d'organisation serait identique: 6 mois<sup>41</sup>.

d) *Le Référendum Constituant*

Cette consultation qui a la finalité de modifier, de réformer ou de changer la Constitution, se déroulerait en 2 phases.

La première phase consisterait à demander un référendum national pour la convocation d'une Assemblée Constituante, qui se tiendrait dans les 2 mois lorsque 5% des électeurs le demandent. Si le oui l'emporte, cette Assemblée, dont l'élection aurait lieu 80 jours après la promulgation des résultats du référendum précédemment organisé, serait composée des représentants désignés par le peuple et aurait la tâche de rédiger une nouvelle Constitution dans un délai de 2 ans.

Ensuite, un second référendum se tiendrait sur les résultats des travaux de l'Assemblée Constituante dans les 6 mois. Si le oui l'emporte, la nouvelle Constitution entrerait en vigueur<sup>42</sup>.

---

<sup>39</sup> *Idem.*

<sup>40</sup> *Idem.*

<sup>41</sup> *Idem.*

<sup>42</sup> *Idem.*

## D- La proposition n°1552 : autre tentative de constitutionnalisation du RIC

À l'instar de la proposition n°1558 cette dernière, déposée par le député LR Marleix, constitutionnalise et introduit des consultations identiques, *référendum législatif, abrogatif et révocatoire*, à l'exception du *référendum constituant*: la loi dispose que les propositions « *ne peuvent porter sur des dispositions constitutionnelles*<sup>43</sup>[..] ».

Les référendums *législatifs, abrogatifs et modificatifs*, pourraient porter sur les domaines de la loi prévus par l'article 34. Le nombre d'électeurs pour engager le référendum serait de 3% des inscrits. La proposition soumise au référendum serait approuvée si 25% du corps électoral y participe et si la majorité est atteinte. Une loi organique serait chargée de déterminer<sup>44</sup> :

- le recueil des signatures nécessaires ;
- la conformité à la Constitution de la question soumise au référendum ;
- le délai d'organisation du référendum après la déclaration de conformité par le Conseil Constitutionnel ;
- les modalités accordées au Parlement et au Président de la République de se prononcer sur l'initiative populaire et de soumettre au référendum un *contre-projet* ;
- les délais pour *modifier* ou *abroger* la disposition soumise au référendum.

Concernant le *référendum révocatoire*, il pourrait s'organiser pour décider la révocation d'un élu « *membre d'un exécutif local[.] avant la fin de son mandat* » à la demande de 30% du corps électoral. Si 25% des électeurs participent à la consultation et la majorité acquise, la révocation devient effective et de nouvelles élections seraient organisées.

Deux limites seraient prévues<sup>45</sup>:

- il pourrait se tenir une seule fois au cours du mandat ;
- il ne pourrait avoir lieu ni la première ni la dernière année du mandat de l'élu.

Les modalités d'application de ce référendum seraient renvoyées à une loi organique.

Enfin, une nouveauté par rapport à la proposition n°1558 concerne les RIL. En effet, la proposition apporterait des modifications à l'article 72-1 C permettant à *la demande d'une fraction du corps électoral [...]* de soumettre au référendum « *les projets de délibération ou acte relevant de la compétence d'une collectivité territoriale* »<sup>46</sup>.

## CONSIDÉRATIONS FINALES

Les propositions de révision déposées en Italie pendant la législature courante montre une tendance de plus en plus constante du législateur constitutionnel italien et de celui de nombreux pays de réviser la Constitution.

On assiste à une *vision fonctionnaliste* de la Constitution : elle est de plus en plus perçue comme un instrument permettant aux différents exécutifs de gouverner plus efficacement. Dès que la norme fondamentale présente des failles, une révision constitutionnelle apparaît comme l'outil principal pour apporter des corrections.

Il s'agit d'une tendance dont l'initiative dans la plupart des cas provient de l'exécutif ou des forces politiques appartenant à la majorité parlementaire. Dans ce sens, on pourrait parler de *révision majoritaire*. La XVIIème législature italienne est un exemple parfait, vu que la révision a été proposée par la majorité gouvernementale. Le cas français n'est pas très différent, même si au début

<sup>43</sup> Cfr. <http://www.assemblee-nationale.fr/15/propositions/pion1552.asp>, site consulté le 17 janvier 2018.

<sup>44</sup> Cfr. *Idem*.

<sup>45</sup> Cfr. *Idem*.

<sup>46</sup> Cfr. *Idem*.

de la XVème législature et actuellement (malgré l'*enlissement des réformes constitutionnelles* suite à l'*affaire Benalla*), l'exécutif a essayé d'englober les forces d'opposition afin de recueillir les 3/5 des voix nécessaires pour éviter le référendum. Toutefois, les différents textes visant à mettre en place la *réforme institutionnelle* (loi constitutionnelle, organique et ordinaire), comme en Italie, ont été déposés par le Gouvernement.

Malgré les ressemblances avec les exemples passés, la législature courante semble inaugurer une nouvelle *saison de réformes institutionnelles*.

Courant juillet 2018, s'est tenue l'audition du Ministre chargé des relations avec le Parlement et pour la démocratie directe, Riccardo Fraccaro, sur les axes des réformes institutionnelles. Le Ministre a déclaré que la saison des *grandes réformes institutionnelles* était terminée. Toutefois, il indiquait aussi que les dernières élections avaient constitué un grand tournant de la vie politique italienne, instituant une « *nouvelle République s'inspirant de la position centrale des citoyens dans la vie politique* ». Il fallait ainsi mettre en place des réformes « *limitées et homogènes* » se différenciant de celles du Gouvernement Renzi I pour répondre aux sentiments de défiance envers les institutions parlementaires. La solution proposée par le Ministre reposait sur la mise en œuvre d'outils de démocratie directe.

Il jugeait insuffisantes les lois d'initiatives populaires comparativement aux instruments de démocratie directe, présents en Suisse et dans certains États Américains.

Les axes réformateurs devaient se focaliser sur 5 points : *introduction du référendum propositif, renforcement de l'initiative populaire, abaissement du quorum prévu pour les référendums, simplification de la collecte des signatures, réduction des parlementaires*.

Cela s'est traduit par l'A.C 1173 ainsi que l'A.S 214, analysés précédemment.

L'A.C 1173 augmente les signatures nécessaires mais en contrepartie garantit aux propositions qui ont recueilli 500.000 signatures l'examen dans les 18 mois. Ces trois propositions (A.C 1173,1147, 726) introduisent un procédé ressemblant au RIC des Gilets Jaunes : l'examen certain d'une proposition lorsqu'elle atteint un certain nombre de signatures.

L'initiative populaire serait aussi *doublément renforcée* car les citoyens pourraient présenter un texte en recueillant 50.000 signatures, sans garantie certaine d'examen par le Parlement, mais aussi recueillir 500.000 signatures avec une délibération garantie du Parlement.

Le quorum aussi serait réduit, la proposition serait adoptée avec la simple majorité des voix comme le RIC des Gilets Jaunes et la proposition de loi constitutionnelle n°1499 qui ne prévoit aucun quorum pour la validité du référendum. La réduction du quorum à la majorité des voix présenterait, au-delà d'une simplification du Gouvernement italien et des Gilets Jaunes en France, l'inconvénient d'approuver des textes avec des majorités très faibles, sans que la *majorité des ayants droit* se soit prononcée.

Concernant la simplification du recueil des signatures, elle se traduirait dans l'A.C 1173 par la possibilité accordée aux citoyens de saisir la Cour Constitutionnelle sur l'*admissibilité* du référendum lorsque 100.000 signatures sont réunies. L'avantage de ce procédé serait d'éviter de recueillir inutilement les 500.000 signatures. Ce jugement d'*admissibilité a priori* permettrait de savoir à l'avance si le référendum est admissible. Sur ce point, le législateur pourrait même baisser davantage les signatures s'agissant d'un jugement d'admissibilité.

Enfin, la réduction du nombre des parlementaires serait mise en place par l'A.S 214. Ce point est le plus problématique vu que la réduction des parlementaires ne répondrait pas à des exigences économiques (réduction des dépenses), mais selon le Ministre italien chargé des relations avec le Parlement, elle garantirait « *une amélioration des décisions prises par les Assemblées parlementaires qui pourront agir avec plus d'efficacité, et répondre aux besoins des citoyens* ». Dans le raisonnement du Ministre, l'effectif élevé des parlementaires empêcherait le Parlement de bien travailler et, *peut-être*, de garantir une forme de *sincérité et transparence parlementaire*. Il s'agit en conséquence d'une logique où l'aspect quantitatif prime sur le qualitatif. Alors que les éléments qualitatifs, tels que la compétence, l'assiduité et l'expérience d'un parlementaire sont déterminantes pour l'approbation des lois et le fonctionnement du Parlement plus que ses effectifs.

La proposition de révision mise en place par le M5\* aurait comme objectif un rééquilibrage entre la

démocratie représentative et la démocratie directe. Toutefois, si le rapport entre la démocratie représentative et directe est inversement proportionnel, l'ensemble des réformes envisagées risque de mettre en place un rapport *de proportionnalité directe* entre démocratie représentative et directe : plus de démocratie directe ne signifierait pas moins de démocratie représentative.

Mais au-delà de la proposition proposée par le M5\*, toutes les propositions sont animées par la même logique: renforcer les procédés de démocratie directe sans toucher au système parlementaire italien où toute réforme du bicamérisme parfait est considérée comme un *tabou absolu*.

À l'heure actuelle, les trois propositions ont été approuvées par la commission des *Affaires constitutionnelles* de la Chambre des députés. Il est alors assez prématuré de donner un jugement assez tranchant sur ces textes, alors qu'ils pourraient encore être modifiés en séance plénière.

Toutefois, un élément positif et de garantie de ces trois propositions concerne les matières qui ne pourraient pas être soumises au référendum et qui sont quasiment les mêmes dans les trois textes.

Cet aspect empêcherait que puissent être approuvés des textes dont les matières seraient en conflit avec la *Constitution*, avec les *lois européennes*, mais aussi avec des *lois en vigueur*.

Un risque que les propositions actuellement présentées en France ne semblent pas éviter.

Le RIC proposé par les Gilets Jaunes s'appliquerait à tous les domaines, ainsi que la proposition n°1499 par sa formulation « *un référendum portant sur tout objet peut être organisé[...]* ». Ce qui pourrait entraîner l'organisation de référendums et l'éventuelle approbation de lois potentiellement inconstitutionnelles. À moins de prévoir dans les propositions déposées un *jugement d'admissibilité a priori* avant la tenue du référendum.

En effet, si la Constitution française prévoit deux procédés de contrôle de constitutionnalité, *a priori* (art.61, al.2) et *a posteriori* (art.61-1), aucune procédure de contrôle n'est prévue pour les lois approuvées par référendum. Pour cette raison, il pourrait être opportun de prévoir un contrôle de la part du Conseil en amont du référendum<sup>47</sup>.

La proposition n°1558 qui traduit le plus étroitement les revendications des Gilets Jaunes présente plusieurs aspects problématiques.

En premier lieu, on peut constater l'absence d'un *quorum de validité*, ce qui remet le résultat du référendum à un simple choix majoritaire<sup>48</sup>. Ceci est encore plus vrai en ce qui concerne le référendum législatif, et surtout au niveau local où seulement 2% des électeurs pourraient initier un référendum et, *paradoxalement*, une très faible majorité pourrait approuver la question bénéficiant éventuellement d'un taux important d'abstention. Mais le problème du quorum se poserait pour tous les autres types de référendums, notamment pour les référendums révocatoires où la proposition laisse l'organisation de ce dernier à la simple volonté d'une minorité en désaccord avec la politique gouvernementale.

L'absence du quorum et d'un contrôle en amont du référendum aurait comme risque l'approbation de lois en conflit avec la norme fondamentale et conditionnée par les enjeux politiques du moment. La seule garantie pour un exercice correct de cet instrument passe par un contrôle du Conseil Constitutionnel sur la base de certaines matières qui ne pourront en aucun cas faire l'objet d'un référendum (notamment dans le cas des référendums législatifs et abrogatifs).

Le RIC s'inspire d'une volonté de contrôle des citoyens sur leurs élus par le biais d'un référendum. En observant la proposition n°1558, on prévoit la condition d'un *tiers du mandat* pour organiser le référendum révocatoire. Plus qu'organiser un référendum, il apparaîtrait alors plus opportun de

---

<sup>47</sup> Sur cet aspect, une partie des juristes, comme le témoigne un article paru sur le Figaro (<http://www.lefigaro.fr/politique/2019/01/10/01002-20190110ARTFIG00202-s-il-voyait-le-jour-comment-le-referendum-d-initiative-citoyenne-pourrait-il-etre-encadre.php>, site consulté le 11 janvier 2019), a une opinion différente. Ces derniers craignent que ce genre de contrôle puisse aller au-delà du nécessaire et modifier l'esprit du RIC. Il pourrait arriver que le référendum n'ait pas lieu selon des interprétations discrétionnaires et arbitraires de la Haute Juridiction, et tout cela ne constituerait pas un remède à l'actuelle crise démocratique française.

<sup>48</sup> Il est important de souligner que la proposition ne fait aucune référence au quorum, alors qu'elle a la finalité de réviser la Constitution. À moins de prévoir une éventuelle et future intervention du législateur organique. Toutefois, en lisant l'exposé des motifs de la proposition, qui indique à plusieurs reprises que les propositions soumises au référendum entrent en vigueur lorsqu'elles sont approuvées par le peuple, on imagine mal l'auteur de cette dernière prévoir un quorum dans une loi organique.

prévoir l'organisation d'élections de *mi-mandat* pour les députés (et *peut-être* aussi au niveau local), afin que les citoyens se prononcent sur la politique menée par le gouvernement ou de revenir au *septennat présidentiel*, surtout si on continue vers une *ultra présidentialisaton* de la Constitution de la Vème.

Enfin, en ce qui concerne la proposition n°1552, on peut considérer qu'elle reprend en grande partie les principes fondamentaux du RIC exposés par le Gilets Jaunes, tout en apportant des garanties juridiques majeures. On peut constater que cette dernière est la seule à introduire un *quorum de validité*<sup>49</sup> pour le référendum et surtout un contrôle de constitutionnalité *a priori*. De plus, elle cadre le contenu de la loi organique. Par rapport à la proposition n°1558, elle prévoit le référendum révocatoire de manière plus encadrée (s'appliquant uniquement aux élus locaux et à l'initiative de 30% du corps électoral) et exclut le référendum constituant, en raison de la volonté de l'auteur de préserver la stabilité institutionnelle de la Vème République.

Si l'on peut débattre du niveau de quorum fixé à 25%, d'un point de vue juridique, cette proposition semble préserver l'équilibre institutionnel français, tout en introduisant de nouveaux instruments de démocratie directe.

Il s'agit de savoir si cette proposition pourrait réellement être examinée, vu que celle-ci paraît limiter les dérives que pourrait engendrer un RIC incontrôlé.

À ce jour, il s'agit de savoir comment les différentes revendications proposées par les Gilets Jaunes d'une part, par les propositions parlementaires de l'autre, pourront faire l'objet d'une synthèse dans le Grand Débat National.

---

<sup>49</sup> Sur ce point, dans l'exposé des motifs de la proposition, l'auteur affirme que le seuil de 25% est plus raisonnable par rapport à un quorum de 50% comme en Italie qui apparaît trop élevé vu que «*depuis le milieu des années 1990 les Italiens ont répondu oui à quasiment toutes les consultations, mais elles ont pourtant toutes été annulées faute d'un nombre de participants insuffisants*». Sur ce point, il est important de préciser que l'un des référendums les plus importants de l'histoire italienne, celui qui a abrogé le scrutin électoral proportionnel et a amené le législateur ordinaire italien à approuver une loi quasiment proportionnelle, s'est tenu pendant les années quatre-vingt-dix. Un autre référendum en 2011 a atteint le quorum requis. Enfin, il faut aussi ajouter que ces dernières années, à plusieurs reprises, le législateur constitutionnel italien a essayé de modifier ce quorum en introduisant un *quorum flottant* fixé à la moitié des électeurs participant aux dernières élections législatives.