



HAL
open science

Le référendum d'initiative populaire: développements récents et comparatifs en France et en Italie

Adriano Evangelisti

► **To cite this version:**

Adriano Evangelisti. Le référendum d'initiative populaire: développements récents et comparatifs en France et en Italie. Droits pouvoirs et sociétés, 2021. halshs-03275408

HAL Id: halshs-03275408

<https://shs.hal.science/halshs-03275408v1>

Submitted on 7 Jul 2021

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.

Les Constitutions italienne et française prévoient des instruments de démocratie directe différents. L'Italie permet à ses citoyens de participer à la formation des lois via le *référendum abrogatif* (art.75). Cet article mis en lien avec l'al. 2 de l'art. 1 « *la souveraineté appartient au peuple qui l'exerce dans les formes et les limites établies par la Constitution* » place l'Italie dans une forme de gouvernement parlementaire dotée de larges outils de démocratie directe. La Constitution française (art.3 al.1) semble ouvrir aux instruments de démocratie directe « *la souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum* » mais sont très circonscrits. En Italie, la législature courante propose d'introduire une forme de RIC. Dans un contexte différent, la France des « Gilets Jaunes » amène à l'Assemblée le RIC. Si les révisions italienne et française veulent renforcer les instruments de démocratie directe (II), les dispositions constitutionnelles diffèrent (I).

I- Les outils de démocratie directe français et italiens

A- Les procédés français

La Constitution prévoit 4 référendums : *législatif, constituant, européen, local*.

1- Le *Référendum législatif*

L'initiative, *gouvernementale* ou *parlementaire*, prend la forme d'un projet de loi (art.11, al.1). Il concerne « *l'organisation des pouvoirs publics, les réformes sur la politique économique, sociale, environnementale [...], la ratification d'un traité [...], qui aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions* ». Seul le Président de la République « *peut soumettre au référendum* » le texte. L'appréciation présidentielle relève du contexte politique : si la majorité présidentielle et parlementaire coïncident, le Président demandera au gouvernement la tenue du référendum ; *a contrario* il mettra son veto sur une initiative dont il n'a pas la maîtrise. La révision de 2008 introduit un nouveau référendum combinant l'initiative parlementaire et populaire : le RIP. Il requiert 1/5 des parlementaires et 1/10 des électeurs (185 parlementaires + 4,7 M d'électeurs) et prend la forme d'une proposition visant les domaines de l'article 11. Le référendum est organisé si la proposition n'a pas été examinée dans les 6 mois par les deux Assemblées. Le Président soumet alors la proposition au référendum, le corps électoral décide à la majorité des suffrages¹.

La *loi organique 2013-114* l'organise en 6 phases :

1. *Dépôt du texte* au Parlement

2. *Contrôle du CC* dans les 30 jours, vérifiant :

- 1/5 des parlementaires ;
- le respect des domaines de l'art.11, al.1 ;
- la conformité des dispositions à la Constitution ;
- que le texte ne porte pas sur l'abrogation d'une disposition promulguée depuis moins d'un an ;

¹Article 11 alinéas 5 et 7.

3. 30 jours après contrôle du CC s'ouvre une période de recueil des signatures électroniques sur 9 mois ;
4. Après examen du CC validant le soutien d'1/10 des inscrits, débute l'*examen parlementaire*. Sans examen par les assemblées dans les 6 mois, le Président la soumet au référendum ;
5. Tenue du référendum ;
6. Promulgation sous 15 jours.

Suite au dépôt de la *pdl n°1867* et de la *décision n°2019-1 RIP*, la première procédure pour un RIP est mise en œuvre.

2- *Le Référendum Constituant*

La révision (art.89) est d'initiative parlementaire ou présidentielle avec un possible référendum. Les deux chambres doivent approuver le texte dans les mêmes termes sans possibilité de dernier mot par l'Assemblée.

La proposition est soumise au référendum.

Le projet peut être soumis au référendum (majorité simple) ou à l'approbation du Congrès (majorité des 3/5). C'est un choix discrétionnaire du Président.

3- *Le référendum Européen*

Introduit en 2005, il permet au Président de la République de soumettre au référendum tout projet relatif à l'adhésion d'un État à l'UE.

Toutefois, l'art.88-5 al. 2 prévoit une procédure parlementaire : une motion doit être adoptée dans les mêmes termes avec 3/5 des voix par assemblée. Le Congrès devra alors approuver le projet aux 3/5^{ème}.

4- *Le Référendum local (RIL)*

Depuis 2003, une consultation locale permet de soumettre les actes d'une collectivité à ses électeurs (art.72-1).

L'initiative revient à l'*exécutif local* qui le propose à l'assemblée délibérante de la collectivité.

Le référendum sera juridiquement contraignant à la majorité des inscrits, a contrario il aura une portée consultative².

B- Les procédés en Italie

La Constitution prévoit 5 instruments de démocratie directe : les *pétitions*, les *lois d'initiative populaire*, le *référendum abrogatif*, le *référendum local*, le *référendum constitutionnel*.

1- *Les pétitions*

L'art.50 permet aux citoyens d'adresser par écrit au Président d'Assemblée des pétitions pour « *demande des mesures législatives, exposer des besoins communs*³ ».

La pétition est déposée, contrôlée, transmise à la commission compétente.

²Articles LO 1112-2 et 1112-7 du Code des Collectivités territoriales.

³ <http://www.senato.it/leg/18/BGT/Schede/docnonleg/36259.htm>

2- Les lois d'initiative populaire

L'art.71 permet aux citoyens d'exercer la fonction législative via des lois d'initiative populaire (LIP) recueillant 50 000 signatures et rédigées en articles. Le cas échéant, le texte est déposé auprès d'une assemblée et envoyé à la commission compétente pour examen. *L'enlèvement des textes* est la règle. Selon le règlement du Sénat, les Commissions ont 1 mois pour entamer l'examen qui doit se terminer dans les 3 mois, à défaut il sera inséré à l'ordre du jour d'assemblée⁴. En 2019, 2 LIP sur 5 ont été approuvées par le Parlement.

3- Le Référendum Abrogatif

Il permet l'abrogation *totale ou partielle* d'une loi ou d'un acte ayant force de loi.

L'initiative revient à 500 000 électeurs ou 5 Conseils Régionaux.

L'initiative appartient très majoritairement au corps électoral, seul un référendum en 2016 a été initié par les Conseils Régionaux⁵. Les citoyens ayant 18 ans peuvent voter.

Le référendum est valable si au moins 50% des inscrits y participent.

La Constitution prévoit des matières non abrogeables (*les lois fiscales et budgétaires, d'amnistie et de remise de peine, d'autorisation à ratifier les traités internationaux*) qui constituent des *limites explicites*. La CCI a exclu d'autres matières (*les lois constitutionnelles, les lois concernant les rapports entre l'État et l'Église et les autres confessions religieuses, les lois constitutionnellement nécessaires, les lois transposant la législation européenne*) qui constituent des *limites implicites*.

Deux contrôles préalables ont lieu : *légitimité* et *admissibilité*.

Le premier par l'*Office Central du Référendum* vérifie que les conditions pour la tenue du référendum sont réunies.

Le second par la CCI vérifie le respect des *limites explicites* et *implicites* et que la question posée garantisse un *exercice de vote libre et conscient*.

A ces conditions, les électeurs s'exprimeront au référendum pour ou contre l'abrogation⁶. Si le quorum est atteint et les oui l'emportent, la loi est abrogée ; a contrario il ne sera plus possible d'organiser un référendum sur le même objet pendant 5 ans.

Il aura fallu attendre 22 ans pour approuver la *loi d'application 352/1970* et 1974 pour le premier référendum portant sur le divorce.

Sur les 67 référendums organisés, 39 ont atteint le quorum.

Au vu du quorum élevé et du vote d'abstention utilisé à des fins politiques, des révisions ont été faites pour l'abaisser. La dernière révision *Renzi* de 2016 prévoyait un quorum flexible : la majorité des électeurs participants aux élections pour la Chambre des députés⁷.

4- Le référendum constitutionnel

L'art.138 dispose que si la révision est approuvée en seconde délibération à la majorité de 2/3 des composants de chaque assemblée, la loi entre en vigueur.

Mais si elle obtient la majorité absolue, un référendum peut s'organiser à la demande d'*1/5 des parlementaires*, de *500.000 électeurs* ou de *5 Conseils Régionaux* dans les 3 mois après son approbation. Si aucune demande n'est faite la loi est promulguée, inversement un référendum est organisé, la majorité des voix suffit.

Depuis 1948, 35 révisions ont été approuvées dont 3 soumises au référendum en 2001, 2006 et 2016. Seule celle de 2001 a été approuvée.

⁴Article 74 alinéa 3 du règlement.

⁵Dossier du Sénat « *Iniziativa legislativa popolare e referendum* ».

⁶Saule Panizza, *Il Vademecum delle Istituzioni*, cit.pp.130-131.

⁷A.S 1429 D.

5- Les référendums locaux

On en distingue 7.

Le référendum régional (art.132, al.1) permet la *création de nouvelles Régions* ou la *fusion d'existantes* comprenant au moins 1 millions d'habitants.

La procédure est activée par les Conseils Municipaux représentant au moins 1/3 des populations intéressées. Le quorum requis est la majorité des populations intéressées.

Si les oui l'emportent, le Parlement entérine par une *loi constitutionnelle* le résultat.

Le référendum pour modifier les collectivités (al.2).

Si la majorité des citoyens d'une ou des Commune(s), d'une ou des Province(s), s'expriment par référendum, une *loi ordinaire* disposera que les Communes ou Provinces seront détachées d'une Région ou associées à une autre.

Le référendum pour créer ou modifier les Provinces et les Communes (art.133, al.1 et 2).

Il permet de modifier ou fusionner les Provinces à la demande des Communes, après avis de la Région, par *loi ordinaire*.

La création d'une nouvelle commune ou la fusion des existantes, intervient après référendum, par *loi régionale*.

Le référendum sur les Statuts Régionaux (art.123) à la demande d'1/50 des habitants ou d'1/5 des membres du Conseil Régional. Le Statut est promulgué s'il est approuvé à la majorité des suffrages exprimés.

L'article confie aussi aux *Statuts Régionaux* le soin de discipliner « *l'exercice du droit d'initiative et du référendum sur les lois et les actes administratifs de la Région [...]* ». Autrement dit, on peut organiser des *référendums* sur les matières de compétences régionales. Chaque Région sera libre de prévoir ses modalités de référendum.

Enfin le référendum communal (code des collectivités locales). Toutefois, la majorité des communes n'a jamais approuvé les règlements d'application, ainsi ces référendums existent plus en théorie qu'en pratique.

II- Les développements récents

A- Le RIC et les PDLC n°1552 et 1558

Le mouvement des Gilets Jaunes a revendiqué le RIC, qui figurait parmi les *Directives du Peuple*⁸ adressées aux députés. Le document prévoyait qu'un texte recueillant 700.000 signatures était examiné par l'Assemblée et faisait l'objet d'un référendum 1 an après⁹.

La version la plus aboutie déclinait 4 référendums : *législatif, abrogatif, constituant, révocatoire*. L'initiative appartenant à 1.000.000 d'électeurs.

Selon la procédure :

- *Recueil des signatures*
- *Le référendum*
- *Application de la décision majoritaire*¹⁰

La poursuite de la mobilisation a suscité une réaction au niveau institutionnel, des propositions de Lois Constitutionnelles (ci-après *PDLC*) ont été déposées par l'opposition.

Certaines visent à réformer les procédés existants, notamment la *PDLC* n°1499 réformant le RIP :

⁸https://www.scribd.com/document/394450377/Les-revendications-des-gilets-jaunes#fullscreen&from_embed.

⁹Cfr.*Idem*.

¹⁰Cfr.www.article3.fr.

- Il est étendu à toutes les matières ;
- L'initiative partagée est élargie à 4 députés ou sénateurs appartenant à 4 groupes parlementaires, à 1 député ou sénateur non-inscrit soutenu par 3 députés ou sénateurs appartenant à 3 groupes et à 1/30 des inscrits ;
- Une initiative populaire à 1/30 des inscrits (1,5 millions) ;
- Le référendum obligatoire si les Assemblées *rejetent* le texte, évitant qu'elles puissent par un simple renvoi en commission enterrer le référendum¹¹.

Cette PDLC constituerait une évolution du RIP en RIPP (*Référendum d'Initiative Partagée et Populaire*), en raison de l'ouverture à l'initiative populaire.

Deux PDLC constitutionnalisent le RIC : la 1558 et 1552. La première est *radicale*, la seconde *modérée*.

1- La PDLC 1558

Le texte déposé par les députés de la LFI constitutionnalise un nouveau titre, le *XIII bis du Référendum d'Initiative Citoyenne* et introduit 4 référendums : *législatif, abrogatif, révocatoire, constituant*.

a) *Le référendum législatif*

Il s'applique au niveau *national* ou *local*.

Le premier permet d'adopter un projet ou une proposition visant les domaines *ordinaires, organiques* ou *constitutionnels* soutenu par un pourcentage d'électeurs qui peuvent eux aussi présenter des *propositions de loi citoyenne* soumises au référendum.

Le second vise les projets et les actes de compétences des collectivités.

Les conditions d'application sont renvoyées à une loi organique précisant que les référendums doivent se tenir dans les 6 mois suivants le recueil des signatures et le seuil d'initiative ne peut être supérieur à 2 % des inscrits.

b) *Le référendum abrogatif*

Il a une fonction abrogative au niveau national et local. Un renvoi est fait à la loi organique avec les mêmes conditions que le référendum législatif.

c) *Le référendum révocatoire*

Il permet de révoquer les élus à tout échelon à la fin d'*1/3 de leur mandat*, par une pétition devant atteindre un seuil ne pouvant être supérieur à 5%. Dans ces conditions, un référendum est organisé dans les 6 mois. La révocation est actée à la majorité simple.

d) *Le référendum constituant*

Il vise le changement de Constitution, une révision partielle est possible via le référendum législatif.

¹¹L'article 11 al.3 prévoit « *Si la proposition n'a pas été examinée par les deux Assemblées [...]* », un simple renvoi en commission du texte permet donc d'enterrer le référendum.

L'initiative revient à 5% des électeurs. Ce seuil atteint, un référendum sur la convocation d'une Assemblée Constituante s'organise dans les 2 mois. L'Assemblée, élue 80 jours après le résultat, élaborera le projet de Constitution dans les 2 ans.

Un second référendum est organisé dans les 6 mois pour approuver ses travaux. La majorité simple suffit.

2- La PDLC n°1552

Elle intègre les revendications des Gilets Jaunes excepté le référendum constituant et introduit des *garde-fous*. L'initiative revient à 3% des inscrits.

Les référendums législatif et abrogatif requièrent un quorum de validité de 25% des inscrits.

Une loi organique déterminera :

- Les conditions du contrôle du CC de l'initiative ;
- Le délai d'organisation sous 6 mois maximum ;
- La possibilité pour le Président de la République et le Parlement de soumettre au référendum un *contre-projet* ;
- Les délais pour modifier ou abroger une disposition approuvée par référendum.

Le référendum révocatoire ne concerne que les élus locaux. Il ne peut intervenir qu'une seule fois durant le mandat et ne peut pas intervenir la *1ère* ou la *dernière année* du mandat.

L'initiative revient à 30% des inscrits avec un quorum de validité de 25% des inscrits.

L'initiative du RIL est élargie au corps électoral, laissant les détails à la loi organique.

A- Les révisions italiennes de M5* et Ligue.

Après l'échec de la révision Renzi de 2016, la législature courante propose des révisions plus limitées :

- Le *référendum populaire propositif* (A.S 1173)
- La réduction des parlementaires (A.S 214)

1- L'A.S 1173

Ce texte présenté par le M5* a été approuvé en 1^{ère} lecture par la Chambre des députés en février 2019. Il veut accroître la participation citoyenne en réformant les lois d'initiative populaire (ci-après LIP).

La révision prévoit que si une LIP « *est présentée par 500 000 électeurs et les Chambres ne l'approuvent pas dans les 18 mois [...], un référendum est organisé pour son approbation* ».

La LIP obtenant 500 000 signatures est approuvée par le Parlement. Si elle obtient 50 000 signatures le Parlement pourra décider librement de son examen.

Voulant préserver la volonté populaire, la proposition prévoit que « *Lorsque les Chambres approuvent la LIP avec des **modifications non strictement formelles**, le référendum est organisé sur la proposition initiale, à moins que les signataires y renoncent. La proposition approuvée par les Chambres est promulguée si celle soumise au référendum n'est pas approuvée* ».

La révision dispose ensuite « *qu'un organe tiers, [...] vérifie si le Parlement a apporté des **modifications substantielles** [...]* ». L'enjeu est majeur car en fonction des modifications le

référendum pourra se tenir ou pas. On relève l'approximation de cette disposition : le *législateur constitutionnel* n'identifie pas cet organe et renvoie à une *loi ordinaire*.

Ainsi le Parlement est *ligoté, dépossédé de son droit d'amendement* : il est contraint d'adopter la LIP telle quelle dans le délai imparti, à défaut un référendum est organisé.

Le texte exclut :

- Les lois inconstitutionnelles ;
- Les *décrets-lois, décrets législatifs et lois budgétaires* ;
- Les *ententes religieuses* entre l'État et le Vatican et les autres confessions religieuses ;
- *Les lois constitutionnelles, d'amnistie et de remise de peine* ;
- *Les lois dépourvues de couverture financière* ;
- *Les lois avec un contenu hétérogène*.

Le référendum requiert un quorum de participation d'1/4 des ayants droit, 11,6 millions¹².

Un contrôle d'admissibilité de la LIP est effectué par la CCI « *lorsque 200 000 signatures sont recueillies* ». L'admissibilité prononcée, le recueil des signatures (300 000) se poursuit.

Cette procédure est fort *alambiquée* : une LIP approuvée au référendum sera promulguée, a contrario sera promulgué le texte voté par le Parlement.

Il est difficile de parler de référendum d'initiative citoyenne, mais plutôt d'une *LIP indirecte et renforcée pouvant aboutir à un référendum*.

Privilégiant la LIP au détriment du Parlement, on oppose deux acteurs ne devant pas entrer en conflit.

Un *possible dernier mot* revient aux signataires : un référendum est organisé si le Parlement modifie la LIP sur le fond, « *à moins que les signataires y renoncent* ». Cette renonciation constitue une arme pour les initiateurs qui pourraient marchander des modifications avec les parlementaires, sachant qu'une renonciation à la LIP enterre le référendum.

2- L'A.S 214

Cette révision, approuvée définitivement, réduit de 630 à 400 les députés et de 315 à 200 les sénateurs (-36,5%).

Elle ne modifie en rien le bicamérisme *égalitaire* et s'appuie sur les sentiments croissants d'*Antiparlementarisme*.

Les critères de l'efficacité et du coût sont retenus : moins de parlementaires rendrait plus efficace et plus rapide le travail parlementaire avec de surcroît des économies à la clé.

Mais, il paraît très difficile de rendre plus efficace le Parlement sans réformer le bicamérisme.

CONSIDERATIONS FINALES

I- Les révisions en France

En France comme en Italie, la crise de la démocratie représentative pousse à renforcer les procédés de démocratie directe.

En Italie, les réformes font parties du *Contrat de Gouvernement Ligue-M5**.

Les révisions françaises visent aussi à réduire les parlementaires à 404 députés et 244 sénateurs sous prétexte d'une amélioration du travail législatif, comme en témoignent les propos du Président

¹²Dossier du Sénat « *Iniziativa legislativa popolare e referendum* ».

de la République « *un Parlement moins nombreux [...] c'est un Parlement où le travail devient plus fluide, où les parlementaires peuvent s'entourer de collaborateurs mieux formés et plus nombreux, c'est un Parlement qui travaille mieux*¹³ », mêmes arguments utilisés dans l'exposé des motifs du texte italien¹⁴.

La réduction des parlementaires accroît la dimension des circonscriptions risquant d'altérer davantage la relation entre *représentants et représentés*.

En outre, l'introduction d'une dose de proportionnelle (15%) au législative ne sera pas suffisante pour contrecarrer le déséquilibre de représentation qui naît de la réduction des parlementaires. Seule la proportionnelle pourrait mieux garantir la représentativité, sinon l'on restera dans une représentation ultra-majoritaire.

Le projet de révision présenté par l'exécutif français prend modérément en compte l'introduction d'instruments de démocratie directe. Seule l'instauration d'une *Chambre de la société civile* remplaçant le CESE, composée de 105 membres de la société civile avec une fonction consultative répondrait aux exigences de participation citoyenne.

L'exécutif a retenu quelques propositions à l'issue du *Grand Débat National* sur les revendications des Gilets Jaunes. Concernant les instruments de démocratie directe, en écartant le RIC, l'exécutif souhaite :

- Ouvrir le RIP à un million d'électeurs ;
- Renforcer la participation citoyenne *locale* via un *droit d'interpellation* des élus permettant d'inscrire un sujet à l'ordre du jour d'une assemblée locale ;
- Revitaliser la participation citoyenne par la *Chambre de la société civile*, en prévoyant un tirage au sort entre les citoyens pour une part des membres¹⁵.

Après la décision du CC sur le RIP, le gouvernement souhaiterait limiter sa portée abrogative. Le RIP a une *portée abrogative conditionnée*, la proposition peut porter sur l'abrogation d'une disposition législative à une condition : elle doit avoir été promulguée depuis plus d'un an pour être recevable. Le gouvernement entendrait accroître ce délai à 3 ou 4 ans évitant qu'une loi approuvée mais non promulguée puisse faire l'objet d'un *RIP abrogatif*. On observe que si l'exécutif souhaite rendre plus accessible le RIP, il limite en même temps sa portée abrogative.

La crise des Gilets Jaunes témoigne d'une volonté de participer aux décisions publiques. S'il est vrai que la légitimité des élus dérive de leur élection et que celle-ci est faite sur la base d'un *programme*, son contenu n'est jamais figé devant changer s'adapter aux circonstances. Le programme a plus une *utilité fonctionnelle et politique* : c'est l'instrument utilisé pour convaincre les électeurs de voter pour un candidat. Sans vouloir introduire des procédés pouvant conduire à une *saison de référendums permanents*, on pourrait permettre aux électeurs de se prononcer pendant la durée du mandat du Président de la République via des *élections législatives de mi-mandat*.

II. Les révisions en Italie

Dans les propos des Gilets Jaunes et dans les PDLC le Parlement n'a pas d'*obligation d'examen*, contrairement à la révision du *M5**.

Cette réforme cadenas le Parlement et ouvrirait à l'influence des lobbies. En effet ceux-ci pourraient aiguillonner les pétitionnaires, appuyer la campagne référendaire, apporter un soutien financier, voire être à l'origine de la LIP. Pour éviter ces dérives, il faudrait discipliner clairement le rôle des promoteurs de la LIP, nullement précisé dans le texte.

¹³<http://www.assemblee-nationale.fr/15/projets/pl0977.asp>.

¹⁴<http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01069126.pdf>.

¹⁵<https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2019/04/25/conference-de-presse-grand-debat-national>.

La subordination du Parlement fait naître beaucoup d'interrogations. Ce dernier a une fonction de *médiation politique*, entre les groupes parlementaires, et *technique*, le rôle des fonctionnaires et des services parlementaires. Il dispose d'outils fonctionnels pour la rédaction des lois. Aussi une question s'impose, les pétitionnaires de la LIP maîtrisent-ils l'écriture de la loi. La question est cruciale car une fois que la LIP recueille 500 000 signatures et passe le contrôle de la CCI, le Parlement n'aura pas la possibilité d'améliorer le fond du texte sans passer par le référendum.

Ce nouveau régime de LIP introduit une *procédure législative alternative* : un texte extra-parlementaire devant être obligatoirement approuvé par le Parlement dans le délai imparti, soumis au référendum si ce dernier le modifie substantiellement.

Si la volonté est d'introduire un *référendum propositif*¹⁶, en réalité le législateur constitutionnel introduit un nouveau type de loi dont la nature reste ambiguë et les procédures achevées.

On dénombre 7 phases :

1. *Enclenchement* de la LIP ;
2. Contrôle de la CCI à partir de 200 000 signatures ;
3. Recueil des signatures manquantes ;
4. Dès 500 000 signatures, commence l'*iter legis* procédure qui doit aboutir dans les 18 mois ;
5. Un 2nd contrôle a lieu en cas de modifications :
 - l'*organe tiers* vérifie la nature des modifications ;
 - la CCI vérifie ensuite que le texte voté par le Parlement est conforme à la Constitution ;
6. A ce stade, les signataires de la LIP peuvent renoncer à leur proposition et accepter le texte voté par le Parlement. A défaut, le référendum est organisé ;
7. Les électeurs peuvent au référendum :
 - approuver la LIP qui sera promulguée ;
 - la rejeter, sera promulgué le texte voté par le Parlement.

Ce référendum risque d'entrer en conflit avec le référendum abrogatif.

La révision ne précise pas les rapports entre ces deux référendums mais abaisse le quorum des référendums abrogatifs à ¼ des électeurs. Ainsi, une LIP approuvée par référendum pourrait faire l'objet d'un référendum abrogatif. Il y a un risque de *court-circuit* entre ces référendums et d'*instabilité* législative car la réforme ne dit rien sur les *limites à l'abrogation par le Parlement de la LIP* approuvée au référendum : pourrait-il l'abroger ?

Par ailleurs, on note que le Président de la République est exclu de cette procédure car il ne peut demander une nouvelle délibération avant promulgation.

On observe la *nature incomplète* de cette révision qui renvoie à une loi « *la mise en œuvre de la LIP, l'organisation du référendum, le concours de plusieurs LIP [...], les conditions permettant que la LIP et le texte voté par le Parlement soient connus des électeurs* ».

La LIP est un instrument important de la démocratie directe italienne. Son enlisement parlementaire rend souhaitable une révision.

¹⁶ Ces derniers sont présents en *Trentin-Haut-Adige, la Vallée d'Aoste, la Sardaigne, la Campanie* à la demande de 5% des inscrits.

Cette réforme part d'un mauvais constat et altère les rapports entre corps électoral et Parlement : le Parlement ne répond plus aux exigences sociétales, on introduit un instrument qui l'oblige à les prendre en compte (les *LIP renforcées*), à défaut un référendum est organisé.

Une idée de réforme aurait pu s'orienter sur un *délai d'examen contraignant* des LIP ou une *session parlementaire pour leur examen*.

Aussi on pourrait prévoir :

1. Recueil de 100.000 signatures pour la LIP qui doit être examinée dans un délai imparti ;
2. Si le Parlement touche aux *principes fondamentaux* de la LIP, un référendum est organisé en recueillant un nombre de signatures identiques à celui du référendum abrogatif ;
3. En cas de référendum le quorum d' $\frac{1}{4}$ des électeurs apparaît insuffisant, le seuil le plus démocratique est la *majorité des électeurs inscrits*.

La logique des révisions italiennes est explicitée dans les déclarations du Ministre *chargé des rapports avec le Parlement et de la démocratie directe*, Riccardo Fraccaro devant les commissions parlementaires. Le Gouvernement a manifesté l'intention de se concentrer sur des réformes « *limitées, ponctuelles et homogènes* » plaçant les citoyens au centre des décisions et leur permettant de se prononcer par référendum sur des questions simples.

Ces réformes veulent *renforcer l'initiative législative populaire, réduire le quorum des référendums, simplifier le recueil des signatures et réduire les parlementaires* et reconsidérer l'équilibre constitutionnel entre *démocratie représentative et démocratie directe*.

En effet, la réforme des LIP repose sur l'idée que démocratie représentative et démocratie directe doivent cohabiter dans un rapport de *proportionnalité directe*.

La réforme introduit un genre de *démocratie intégrale* opposée à la *démocratie pluraliste*. En effet, on soustrait le pluralisme et la médiation au Parlement et on aboutit à une *Déparlementarisation*.

Mais sommes-nous sûrs qu'il serait mieux que les lois soient écrites par le peuple ?

La démocratie représentative est ancrée dans la Constitution qui dispose des limites absolues (art.1, al.2) et ne peut être liquidée par une révision qui, *subrepticement*, altérerait la forme de gouvernement parlementaire.