



HAL
open science

Référendum

Marthe Fatin-Rouge Stefanini

► **To cite this version:**

Marthe Fatin-Rouge Stefanini. Référendum. Dictionnaire encyclopédique du Parlement, 2023, pp.970-973. halshs-04364274

HAL Id: halshs-04364274

<https://shs.hal.science/halshs-04364274v1>

Submitted on 26 Dec 2023

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.

Référendum

FATIN-ROUGE STEFANINI, Marthe

Directrice de recherches au CNRS, Aix Marseille Univ, Université de Toulon, Univ Pau & Pays Adour, CNRS, DICE, ILF-GERJC, Aix-en-Provence, France.

Définition : Procédure par laquelle les citoyens sont appelés à trancher individuellement et directement, dans le cadre d'un scrutin dont les résultats s'imposent juridiquement, une ou plusieurs questions portant sur un projet entièrement rédigé ou une proposition formulée en termes généraux.

Les termes de référendum recouvrent une grande diversité de procédures et ne sont pas utilisés partout avec la même signification. Du latin *ad referendum* (« ce qui doit être repris ou rapporté à son point de départ »), le référendum peut désigner au sens strict une procédure dont l'initiative échappe aux citoyens et qui consiste à faire valider un projet ou une proposition par ces derniers. Dans un sens large, le référendum regroupe différentes formes de procédures pouvant être qualifiées, selon les Etats, de consultation populaire, de référendum, d'initiative populaire directe ou encore de plébiscite sans que ce terme ait un sens péjoratif (F. Hamon 2012, 25, L. Morel 2019, 13). La définition retenue s'intéresse à la votation en elle-même quelles que soient les modalités de son déclenchement et se distingue de l'élection qui consiste à choisir un individu ou une liste de personnes en vue de l'exercice d'un mandat. Selon 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). Ce qui le différencie des consultations est le caractère décisionnel de ses résultats lorsque les conditions de validité prévues sont respectées.

Une grande diversité d'objets et de procédures

Le référendum dans un Etat peut avoir différentes dimensions : national, régional ou local et une portée plus ou moins importante : auto-détermination externe ou interne, adoption d'une nouvelle constitution ou d'une réforme constitutionnelle, ratification d'un texte international, législatif, réglementaire national ou local... Les citoyens disposant de la capacité électorale peuvent être appelés à se prononcer pour ou contre un texte entièrement rédigé (par ex. une loi constitutionnelle) ou sur les grandes lignes d'un projet qui sera concrétisé par l'autorité compétente (par ex., au Portugal, par l'assemblée législative). Ce type de référendum peut être qualifié de « propositif ». Les référendums abrogatifs en revanche ont pour objet d'abroger un texte, ou une disposition, déjà entré en vigueur dans l'ordre juridique (par ex. le référendum de l'article 75 de la Constitution italienne). Ces derniers se distinguent des référendums-veto, dont le procédé est en principe suspensif, et qui permettent de remettre en cause un texte venant juste d'être adopté (par ex., procédure prévue à l'article 141 de la Constitution suisse à l'initiative de 50 000 citoyens ou de 8 cantons). La présence d'une telle procédure est de nature à influencer le comportement des représentants, soucieux que le texte adopté ne soit pas remis en cause. Le référendum abrogatif, pour sa part, pousse également le parlement à intervenir parfois pour modifier la législation afin de rendre le référendum sans objet. Ces deux dernières procédures n'existent pas en France, tout comme le référendum d'initiative populaire ou l'initiative d'agenda. Le mouvement des gilets jaunes en 2018 revendiquait un référendum d'initiative citoyenne (RIC) à la fois propositif et abrogatif, législatif et constituant, et enfin « révocatoire »

qui consistait à demander par initiative populaire l'organisation d'un scrutin permettant de se prononcer sur la révocation d'un élu.

Les procédures référendaires en France

En France, des procédures de référendum sont prévues à l'échelle nationale et à l'échelle locale et se distinguent des procédures de consultation. Dans le cadre d'une révision constitutionnelle (art. 89 de la C.), le recours au référendum n'est obligatoire que si la loi constitutionnelle adoptée en termes identiques par les deux assemblées est issue d'une proposition de loi, ce qui ne s'est jamais produit depuis 1958. Dans ce cas, les citoyens se prononcent sur un texte qui a été discuté, éventuellement amendé et voté par les deux chambres du Parlement. La procédure de l'article 88-5, introduite en 2008 et qui se calque sur celle de l'article 89, permet au Président de la République de soumettre au référendum un projet de loi autorisant la ratification d'un traité relatif à l'adhésion d'un État à l'Union européenne. Le recours au référendum est cependant facultatif car le Président peut décider de soumettre ce texte au congrès. Enfin, l'article 11 de la Constitution prévoit deux procédures de référendum qui l'une comme l'autre font l'objet de critiques. La procédure de l'article 11 al. 1^{er} permet au Président de la République de décider, sur proposition du Gouvernement ou des assemblées, de soumettre au référendum « tout projet de loi portant sur l'organisation des pouvoirs publics, sur des réformes relatives à la politique économique, sociale ou environnementale de la nation et aux services publics qui y concourent, ou tendant à autoriser la ratification d'un traité qui, sans être contraire à la Constitution, aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions ». La décision de recourir au référendum fait partie des pouvoirs propres, c'est-à-dire exercé sans contreseing, du Président de la République. Cette procédure est régulièrement remise en cause par les auteurs de doctrine en raison de son utilisation en 1962, puis en 1969, par le Président De Gaulle, pour contourner la procédure de révision de la Constitution de l'article 89. Dans les deux cas, Charles de Gaulle avait engagé sa responsabilité devant le peuple en promettant de démissionner en cas d'échec au référendum. Ce qu'il fit en 1969. Cette procédure est en effet redoutable car non seulement le caractère large de son champ d'application a permis de l'utiliser pour réviser la Constitution en 1962, mais aucune autorité ne dispose de la compétence d'arrêter le processus référendaire si le Président de la République décide de l'enclencher. En effet, le Conseil constitutionnel ne se reconnaît pas compétent pour contrôler la constitutionnalité des lois référendaires et, en qualité de juge des actes préparatoires au référendum, il reste évasif sur la possibilité de s'opposer à un décret présidentiel organisant un référendum. En outre, la place laissée au Parlement dans le cadre de cette procédure est très réduite. Si la proposition de recourir au référendum provient du Gouvernement, le rôle du Parlement est limité à pouvoir débattre de la déclaration de ce dernier sans pouvoir amender le texte, ni le voter (art. 11 al. 2). Si la proposition de recourir au référendum provient d'une motion des assemblées, elle doit être adoptée conjointement par ces dernières, avant d'être adressée au Président de la République. Une seule motion référendaire est admissible devant l'Assemblée nationale lorsqu'un projet de loi est présenté. Si plusieurs sont déposées, un tirage au sort est opéré (ex. projet de loi de réforme sur la réforme des retraites présenté par le Gouvernement en janvier 2023).

La procédure de l'article 11 alinéa 3 est aussi fortement décriée en raison de sa lourdeur. Le rôle des parlementaires est important car il appartient à eux seuls de déclencher cette procédure si 20 % d'entre eux (1/5^e des membres du Parlement) en fait la demande. L'opposition peut ainsi se saisir de ce mécanisme. Cette demande, après avoir été examinée par le Conseil constitutionnel, notamment pour vérifier sa conformité à la Constitution et aux règles particulières prévues par l'article 11, devra être soutenue par 1/10^e du corps électoral. Les signatures doivent être réunies dans un délai de 9 mois. Le recueil de celles-ci ne donne pas

droit au référendum mais permet seulement de présenter ce texte aux assemblées. Si celles-ci décidaient de ne pas l'examiner le Président devrait le soumettre au référendum. Jusqu'à présent aucune proposition de ce type n'a pu franchir l'étape du recueil des signatures. Cette procédure, qualifiée d'« usine à gaz » par certains, a été présentée comme le résultat d'un double souhait exprimé lors de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 : donner plus de place aux citoyens (par la reconnaissance de « nouveaux droits ») sans pour autant affaiblir le Parlement qu'il s'agissait au contraire de « renforcer ».

A l'échelle locale, des procédures référendaires sont également prévues par la Constitution et se distinguent des simples consultations (ex. art. 72-1 al. 3). Le référendum local de droit commun est prévu par l'article 72-1 al. 2 de la Constitution, introduit par la réforme constitutionnelle du 28 mars 2003. Il autorise toute collectivité locale à convoquer un référendum sur un projet de délibération ou d'acte dont l'objet relève de son domaine de compétence. D'autres procédures dont l'objet est plus spécifique sont également prévues bien que le terme de référendum ne soit pas directement utilisé. Ainsi le consentement des électeurs doit être recueilli en cas de changement de régime des collectivités d'outre-mer (art. 72-4 al. 1 C.), de création par la loi d'une collectivité se substituant à un département et une région d'outre-mer ou d'institution d'une assemblée délibérante unique pour ces deux collectivités (art. 73 al. 7 C.). Enfin, la question de l'évolution du statut de la Nouvelle-Calédonie, qui fait l'objet de dispositions transitoires dans la Constitution, a donné lieu à plusieurs référendums d'autodétermination consécutifs aux accords de Nouméa.

Quels enjeux d'une procédure référendaire pour le Parlement ?

Lorsque les procédures de référendum sont prévues par le texte constitutionnel, le Parlement est en principe chargé d'en prévoir les modalités en qualité d'organe de concrétisation des normes constitutionnelles. Cette fonction est importante car en précisant les conditions d'un recours au référendum, son champ d'application, les modalités d'organisation de la campagne et du scrutin, les conditions de validité et les effets du référendum, le Parlement peut en restreindre l'exercice ou la portée. Ainsi, à la différence des référendums nationaux, un quorum de participation de la moitié des électeurs inscrits est requis pour que les résultats positifs d'un référendum local soient contraignants. Lorsque la loi peut être soumise à un contrôle de constitutionnalité, la juridiction constitutionnelle pourra déterminer si les précisions apportées par le législateur sont conformes à la Constitution. En France, seul le référendum de l'article 11 alinéa 3 de la Constitution, qualifié de « référendum d'initiative partagée » et les référendums locaux ont fait l'objet de législations les mettant en œuvre. En revanche, les procédures de référendum de l'article 11 al. 1, de l'article 88-5 et de l'article 89 ne sont régies que par décrets présidentiels adoptés à l'occasion de chacun des scrutins, ce qui a été critiqué par le Conseil constitutionnel appelant à l'adoption d'une véritable législation.

Références bibliographiques :

DENQUIN J.-M., *Référendum et plébiscite*, Essai de théorie générale, Paris, LGDJ, 1976.

HAMON F., *Le Référendum. Etude comparative*, Paris, LGDJ, 2^e éd., 2012.

MAGNI-BERTON R. et MOREL L., *Démocraties directes*, Bruylant, 2022.

MOREL L., *La question du référendum*, Paris, Presses de Sciences Po, 2019.

PAOLETTI M., « Référendum », in I. Casillo, R. Barbier, L. Blondiaux, F. Chateauraynaud, J.-M. Fourniau, R. Lefebvre, C. Neveu, & D. Salles (Éds.), *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la Participation*, DicoPart (1^{ère} édition, 2013) GIS Démocratie et

Participation.

<https://www.dicopart.fr/referendum-2013>