

Le référendum d'initiative minoritaire va-t-il réveiller l'institution référendaire ?

[Article publié sur le site du CNFPT : WIKI TERRITORIAL](#)

Depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, l'article 11 de la Constitution introduit un nouveau type de référendum législatif dans l'ordre juridique : le référendum d'initiative minoritaire. Afin de préciser les modalités de ce nouvel instrument, un projet de loi organique a été adopté en Conseil des ministres le 22 décembre 2010 ainsi qu'un projet de loi ordinaire. Adoptés en première lecture par l'Assemblée nationale, le 10 janvier 2012, le projet de loi organique portant application de l'article 11 de la Constitution, et le projet de loi ordinaire sont examinés par le Sénat. Ce nouveau référendum s'ajoute à de nombreuses catégories de référendums qui se sont multipliées au fil des ans sous la Cinquième République.

Le référendum est apparu en France avec la République. La Constitution de l'an I a non seulement été adoptée par le peuple lui-même mais avait prévu la possibilité pour le peuple de s'opposer aux lois proposées par le Corps législatif - le veto législatif - dans ce cas un référendum était organisé. Si les Conventionnels ont choisi le référendum, c'est parce qu'ils ont construit leur Constitution autour de la notion de Souveraineté populaire et non nationale. Un tel choix débouche sur la démocratie sinon directe du moins semi-directe puisque c'est le peuple réel – la population – qui est titulaire de la Souveraineté. D'ailleurs, dans cette même Constitution le peuple disposait également du droit d'initiative en matière de révision constitutionnelle. L'apparition du référendum dans nos institutions intervient donc dans le cadre de la démocratie semi-directe comme l'un de ses instruments. Toutefois, comme la Constitution de l'an I ne sera pas appliquée, le référendum sera sanctuarisé.

Certes les deux constitutions suivantes seront à leur tour ratifiées par le peuple. Mais, avec l'instauration du césarisme napoléonien notre histoire constitutionnelle va découvrir un avatar du référendum : le plébiscite. Non prévus par la Constitution, les plébiscites permettent à Napoléon Bonaparte de consolider son pouvoir. Une première fois, en l'an X, le peuple confirmera le passage du Consulat au Consulat à vie. Une deuxième fois, en l'an XII, le peuple approuvera la transformation du Consulat en Empire. La nouvelle forme du référendum permet donc à un homme au pouvoir, d'élargir ce pouvoir et de le légitimer. C'est un vote non pas sur un texte, comme les apparences le laissent croire, mais bien sur un homme, sans qu'il n'ait d'adversaires.

Louis-Napoléon Bonaparte comprendra tout l'intérêt d'une telle procédure et après son coup d'Etat du 2 décembre 1851, il fera confirmer son action par le peuple les 20-21 décembre 1851, puis, un an plus tard, les 21-22 novembre 1852 il fera approuver le rétablissement de l'Empire.

C'est le général De Gaulle qui réintroduira le référendum en 1945. La IV^e République en sortira péniblement aux termes de deux autres référendums constituants. Mais, jamais cette République n'organisera de référendum qui pourtant était possible pour réviser la Constitution.

Il faudra attendre le retour du général De Gaulle en 1958, pour voir le référendum à nouveau inscrit dans la Constitution. C'est sous l'influence de René Capitant, reprenant la démarche de Carré de Malberg que le référendum fut réhabilité. S'il le fut, c'est parce qu'il pouvait devenir un « correctif des tendances ultra-représentatives du régime parlementaire ».

Cette idée sera d'abord exprimée en termes généraux dans l'article 3 de la Constitution : « la souveraineté appartient au peuple français qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum ». Puis elle sera déclinée sur plusieurs modes, ce qui se traduira par plusieurs types de référendum : d'abord le référendum législatif dans l'article 11, puis le référendum constituant dans l'article 89 et même, accessoirement le référendum d'autodétermination dans l'article 53, sans oublié le référendum administratif dans l'article 72-1 introduit en 2003.

Cette place accordée au référendum, n'a jamais été aussi importante dans nos constitutions. Le référendum d'initiative minoritaire qui va voir le jour n'est au fond qu'un référendum de plus alors même que - et c'est un paradoxe - la pratique référendaire semble plutôt se raréfier même si des déclarations récentes peuvent laisser entrevoir une renaissance de l'institution.

Le référendum d'initiative minoritaire va-t-il réveiller l'institution référendaire ?

1. UN REFERENDUM DE PLUS ...

Le référendum d'initiative minoritaire est un nouveau référendum qui s'ajoute à plusieurs autres.

1.1. Un nouveau référendum ...

La loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 introduit ce que le Comité Vedel avait appelé en février 1993, le référendum d'initiative minoritaire.

1.1.1. Un référendum particulier

Il ne s'agit pas d'un référendum d'initiative populaire comme il en existe en Italie, en Espagne, dans les Länder allemands ou en Suisse. Cette option a été écartée au profit d'une solution particulière : permettre à une minorité de parlementaires soutenus par une minorité de citoyens de prendre l'initiative. La difficulté en la matière consiste à concilier le droit d'initiative des citoyens et les garanties indispensables dont il convient de l'entourer pour éviter les inconvénients pouvant résulter du choix de certains sujets de société. De plus, une contradiction pouvait exister entre la volonté d'une part, d'émanciper le Parlement et d'autre part, celle d'étendre de manière excessive le champ de la démocratie directe. Aussi, fallait-il associer les parlementaires, dès son origine, à la procédure nouvelle.

Si ce référendum est particulier par la forme de son initiative, il l'est moins pour ce qui est de son domaine. En effet, un tel référendum partage le même champ que le référendum que peut décider d'organiser le Président de la République. C'est la raison pour laquelle l'article 11 de la Constitution régit les deux référendums. Toutefois, ce domaine commun est amputé de deux manières. En premier lieu, la proposition de loi ne peut avoir pour objet l'abrogation d'une loi ayant moins d'un an d'existence. En second lieu, si un référendum est organisé et qu'il conduit à un échec, aucune nouvelle proposition sur le même sujet ne peut être présentée pendant deux ans.

1.1.2. Une procédure originale

1.1.2.1. L'initiative

L'article 1^{er} du projet de loi organique distingue « l'initiative référendaire » et « la proposition de loi sur laquelle elle porte ». L'initiative référendaire doit recueillir la signature d'au moins un cinquième des membres du Parlement, qui peuvent être indifféremment députés ou sénateurs (185 parlementaires). La proposition de loi qui fait l'objet de l'initiative référendaire est déposée sur le bureau de l'une ou de l'autre assemblée du Parlement.

1.1.2.2. Le contrôle de la recevabilité par le Conseil constitutionnel

L'initiative référendaire signée par au moins un cinquième des membres du Parlement est transmise au Conseil constitutionnel par ses signataires, accompagnée de la proposition de loi sur laquelle elle porte.

Le Conseil Constitutionnel statue, **dans le délai d'un mois**, sur la recevabilité de l'initiative. Plus précisément son contrôle porte sur :

- la vérification du nombre de signatures de parlementaires,
- le respect du champ du référendum. La proposition de loi ne peut donc porter que 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 sur l'autorisation de ratifier un traité qui, sans être contraire à la Constitution, aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions ;
- le respect de l'interdiction, (troisième alinéa de l'article 11) de toute initiative tendant à abroger une disposition législative promulguée depuis moins d'un an ;

Le référendum d'initiative minoritaire va-t-il réveiller l'institution référendaire ?

– le respect de l'interdiction, (sixième alinéa de l'article 11), de toute initiative « *portant sur le même sujet* » qu'une proposition de loi rejetée à l'issue d'un référendum d'initiative minoritaire tenu il y a moins de deux ans ;

– la constitutionnalité de la proposition de loi, conformément au premier alinéa de l'article 61 de la Constitution, modifié en 2008. Ainsi, à la différence du référendum, décidé par le Président de la République sur proposition du Gouvernement ou du Parlement, un référendum d'initiative minoritaire ne peut donc pas aboutir à la promulgation d'une loi référendaire contraire à la Constitution.

La décision du Conseil constitutionnel est publiée au Journal officiel, elle est accompagnée de la proposition de loi et du nombre de soutiens à recueillir.

1.1.2.3. Le recueil des soutiens populaires

Dans **les deux mois suivants**, le Gouvernement, fixe par décret, le calendrier de la procédure de recueil du soutien des électeurs, à moins qu'une élection présidentielle ou des élections législatives générales soient prévues ou interviennent dans les six mois suivant la décision du Conseil constitutionnel. Dans ce dernier cas, la période de recueil des soutiens ne peut pas débuter avant le premier jour du deuxième mois qui suit le déroulement de ces élections.

Le nombre de soutiens est d'un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales, soit approximativement **4,5 millions de citoyens**. Ce nombre est supérieur à celui exigé dans la plupart des procédures d'initiative populaire existant dans d'autres États (500 000 citoyens en Espagne, 50.000 ou 100 000 citoyens en Suisse, 500 000 citoyens en Italie) Il est également supérieur au nombre de signatures nécessaires pour saisir par voie de pétition le Conseil économique, social et environnemental (500 000 personnes majeures, de nationalité française ou résidant régulièrement en France).

Les soutiens sont recueillis par voie électronique pendant **un délai de trois mois**. Une commission est mise en place. Elle est composée de deux membres du Conseil d'État, de deux membres de la Cour de cassation, de deux membres de la Cour des comptes, choisis par leur institution, pour une durée de six ans non renouvelable. La commission se renouvelle par moitié tous les trois ans. Elle vérifie, **dans le mois** qui suit, le nombre de soutiens, elle transmet le dossier au Conseil constitutionnel avec ses observations. Le Conseil statue sur la recevabilité de l'initiative par une seconde décision, publiée au Journal officiel.

1.1.2.4. Le retour au Parlement

La proposition de loi revient alors au Parlement. Deux possibilités se présentent :

- Soit elle est « examinée » par les deux assemblées dans un délai de douze mois. Dans ce cas, aucun référendum d'initiative minoritaire ne peut avoir lieu, quelle que soit l'issue de l'examen parlementaire (adoption, modification ou rejet de la proposition). Aucune nouvelle proposition de référendum portant sur le même sujet ne pourra être présentée avant l'expiration d'un délai de deux ans.

- Soit la proposition de loi n'a pas été examinée par les deux assemblées dans le délai de douze mois, le Président de la République **doit** alors la soumettre au référendum dans les **quatre mois** suivant l'expiration du délai de douze mois attribué au Parlement.

1.2. ... qui s'ajoute à plusieurs autres

Le référendum est un instrument polymorphe selon ses conditions de déclenchement, son objet, son ressort territorial ou sa force décisionnelle, Le référendum peut également être facultatif ou obligatoire. Il peut se dérouler au niveau national ou local. Il peut être législatif ou constituant ou porter sur une décision administrative. Enfin, le référendum peut être consultatif ou décisionnel et, dans ce dernier cas, il peut être suspensif ou abrogatif. Tous ces référendums ou presque sont prévus par notre Constitution.

Le référendum d'initiative minoritaire va-t-il réveiller l'institution référendaire ?

1.2.1. Les référendums nationaux

Ces référendums sont organisés sur tout le territoire de la République. Ils peuvent avoir pour objet de soumettre à l'approbation du peuple français un projet de loi, il s'agira alors de référendums législatifs. Dans d'autres cas, ces référendums ont pour objet de soumettre aux citoyens un projet de loi constitutionnelle, il s'agira alors de référendums constitutifs.

1.2.1.1. Le référendum constituant

L'article 89 de la Constitution prévoit la procédure de révision de la Constitution. Celle-ci peut déboucher sur un référendum. Celui-ci n'est donc pas obligatoire. Il est d'autre part nécessairement précédé de l'intervention du Parlement, voire de l'exécutif.

La révision de la Constitution se déroule en trois temps. L'initiative appartient au Président de la République sur proposition du Premier ministre ou aux parlementaires. Le projet ou la proposition de loi constitutionnelle est ensuite examiné par les deux assemblées du Parlement en vue de son adoption. Si le texte est adopté dans les mêmes termes par l'Assemblée nationale et le Sénat, vient alors la troisième phase, celle de l'adoption définitive. C'est à cette phase que le référendum peut intervenir. Il est obligatoirement organisé s'il s'agit d'une proposition de loi constitutionnelle, mais il est facultatif s'il s'agit d'un projet de loi constitutionnelle. Dans ce dernier cas, le Président de la République qui est à l'origine du texte peut en effet choisir d'écarter la voie populaire qu'est le référendum au profit d'une voie parlementaire : celle du Congrès, c'est-à-dire la réunion de tous les députés et sénateurs. Si ce choix est fait alors le Congrès adopte le texte à la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés.

1.2.1.2. Les référendums législatifs

Deux référendums législatifs sont prévus par la Constitution.

► Le référendum de l'article 88-5

Cet article introduit par la loi constitutionnelle du 4 février 2008 prévoyait que les projets de loi autorisant la ratification d'un traité relatif à l'adhésion d'un Etat à l'Union européenne devaient obligatoirement être adoptés par référendum.

Lors de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, le caractère obligatoire de ce référendum a été remis en question. Mais le principe de la ratification référendaire a été maintenu. Toutefois, le Parlement peut écarter cette voie à son profit. Il faut pour cela que les deux assemblées le demande à travers le vote d'une motion commune. Dans ce cas le traité d'adhésion sera ratifié par le Congrès à la majorité des 3/5.

► Le référendum de l'article 11 al 1 et 2

Cet article instaure le référendum législatif facultatif. Ce référendum est décidé par le Président de la République sur proposition du Gouvernement pendant la durée des sessions ou sur proposition conjointe des deux assemblées.

Seuls trois types de projet de loi peuvent faire l'objet d'un tel référendum :

- ceux portant sur l'organisation des pouvoirs publics,
- ceux tendant à autoriser la ratification d'un traité qui, sans être contraire à la Constitution, aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions.
- ceux portant sur des réformes relatives à la politique économique, sociale ou environnementale de la nation et aux services publics qui y concourent.

1.2.2. Les référendums locaux

La Constitution prévoit l'organisation de référendums sur une partie seulement du territoire. Ces référendums se sont multipliés depuis la révision constitutionnelle du 28 mars 2003. A la différence des référendums nationaux ceux-ci ne sont pas considérés comme des référendums au sens de

Le référendum d'initiative minoritaire va-t-il réveiller l'institution référendaire ?

l'article 3 de la Constitution parce que ce n'est qu'une partie du peuple français qui s'exprime mais aussi parce que ces référendums pour la plupart d'entre eux ne sont pas décisionnels mais consultatifs. Il faut distinguer les référendums d'outre mer des autres référendums.

1.2.2.1. Les référendums d'outre mer

Certains référendums correspondent à des dispositions anciennes qui remontent aux premières années de la Cinquième République, d'autres ont été introduites lors de la révision constitutionnelle de 2003.

➤ Les dispositions anciennes

• Le référendum d'autodétermination (art 53 al 3)

Selon cet article : « *Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire n'est valable sans le consentement des populations intéressées.* » Ces quelques mots ont posé quelques problèmes d'interprétation que le Conseil constitutionnel et le Conseil d'Etat ont dû trancher.

En premier lieu c'est la question du champ d'application de cet article qui a été posée. Le juge constitutionnel a précisé que ces consultations sont nécessaires non seulement lorsque la France cède une partie de son territoire à un Etat étranger, mais aussi lorsqu'une partie de son territoire accède à l'indépendance et forme un nouvel Etat. (C.C. 30 déc. 1975 Décision 75-59 DC). Ces référendums d'autodétermination ont soulevé une autre difficulté.

Toujours à propos du champ d'application de l'article 53.3 il s'agissait de savoir si le terme de territoire avait le sens de « Territoire d'outre mer » (DOM-TOM) ou s'il devait être interprété plus largement. C'est la deuxième solution qui a été retenue. Ces consultations sont donc réservées à l'outre mer en général. Elles sont par conséquent impossibles sur le reste du territoire puisque comme le rappelle le Conseil constitutionnel (Statut de la Corse C.C.14 mai 1991, Décision 91-290 DC), la Constitution distingue « *le peuple français des peuples d'outre mer auxquels est reconnu le droit à la libre détermination* ».

Une autre question a été soulevée par les termes « *consentement des populations intéressées* ». Fallait-il entendre par là, les populations désirant faire sécession qui sont effectivement « *intéressées* » ou l'ensemble du peuple français qui lui aussi est « *intéressé* » La première interprétation a prévalu, c'est ce que l'on appelle la doctrine Capitant. Plus précisément les populations intéressées sont les électeurs inscrits sur les listes électorales du territoire en question dans certains cas (Territoires des Afars et des Issas, Nouvelle Calédonie ces électeurs devaient justifier de trois années de résidence sur le territoire.

Enfin, ces référendums sont purement consultatifs et non décisionnels. Certes ils sont nécessaires à la cession, à l'échange, à l'adjonction de territoire, mais pas suffisants puisque c'est le vote d'une loi qui va opérer le transfert du territoire.

• Le référendum du deuxième alinéa du Préambule de la Constitution

« *En vertu de ces principes et de celui de la libre détermination des peuples, la République offre aux territoires d'outre-mer qui manifestent la volonté d'y adhérer des institutions nouvelles fondées sur l'idéal commun de liberté, d'égalité et de fraternité et conçues en vue de leur évolution démocratique.* »

Cette disposition du préambule a permis de tourner une difficulté résultant de la rédaction de l'article 53. En effet, celui-ci permet on le sait d'organiser un référendum en vue de la cession, l'échange ou l'adjonction d'un territoire. Mais lorsqu'il s'agit seulement de se prononcer « *sur l'évolution statutaire de leur collectivité territoriale à l'intérieur de la République* » cet article ne convient pas. C'est pourquoi le Conseil constitutionnel estime que, « *pour la mise en œuvre de ces dispositions (préambule al. 2), les autorités compétentes de la République sont, dans le cadre de la Constitution, habilitées à consulter les populations d'outre-mer intéressées, ... sur l'évolution statutaire de leur collectivité territoriale à l'intérieur de la République* » (C.C. Décision n° 2000-428 DC du 04 mai

Le référendum d'initiative minoritaire va-t-il réveiller l'institution référendaire ?

2000). C'est dans ces conditions qu'a pu être organisé le référendum du 2 juillet 2000 à Mayotte qui approuvait la marche à la départementalisation.

Depuis la révision constitutionnelle de 2003, il existe une nouvelle base pour l'organisation de ce type de référendum : l'article 72-4.

► Les nouvelles dispositions de 2003

Deux articles de la Constitution prévoient des consultations pour recueillir le consentement des intéressés à un changement de régime de leur collectivité. Ce changement reste alors soumis à la décision des autorités nationales, mais elles ne peuvent l'opérer que si les électeurs l'ont accepté.

• Les consultations de l'article 72-4 de la Constitution

De telles consultations sont prévues lorsqu'il est question de changer l'organisation, les compétences ou le régime des collectivités suivantes (passer de DOM à ROM) : la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, La Réunion, Mayotte, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon, les îles Wallis et Futuna et la Polynésie française.

C'est dans ce cadre que deux référendums ont été organisés le 7 décembre 2003. Les îles de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy jusqu'ici communes de la Guadeloupe, sont devenues des collectivités d'Outre-mer à part entière puisqu'elles ont accepté le changement de statut.

• Les consultations de l'article 73 al 7 de la Constitution

Elles sont organisées lorsqu'il est question de la mise en place d'une assemblée délibérante unique pour les régions et départements d'outre mer. Le 7 décembre 2003, la Guadeloupe et la Martinique se sont, elles, prononcées contre l'évolution proposée qui consistait à fondre le Conseil général et le Conseil régional en une seule assemblée. Le 24 janvier 2010 un tel référendum était organisé en Guyane et à la Martinique pour fusionner la région et le département. La réponse a été favorable.

Dans les deux types de consultations (art 72-4 et 73), la procédure est la même. C'est le Président de la République qui décide, sur proposition du Gouvernement pendant la durée des sessions ou sur proposition conjointe des deux assemblées. Dans les deux cas la nature de la consultation est la même : il ne s'agit pas d'un référendum décisionnel, mais la consultation est nécessaire si l'on veut changer le régime ou les compétences etc.... et ce changement ne pourra être opéré que par une loi ou une loi organique selon le cas.

1.2.2.2. Les autres référendums

La loi constitutionnelle du 28 mars 2003 ainsi que le Code général des collectivités territoriales (CGCT) ont prévus des référendums consultatifs et des référendums décisionnels.

► Les référendums consultatifs

• La consultation des électeurs (articles L.1112-15 à L.1112-22 du CGCT)

Ces articles organisent la « consultation des électeurs sur les décisions que les autorités de cette collectivité envisagent de prendre pour régler les affaires relevant de la compétence de celle-ci » dans toute collectivité territoriale. L'initiative appartient à l'organe délibérant, toutefois une initiative populaire est possible. Ainsi, dans une commune, un cinquième des électeurs inscrits sur les listes électorales et, dans les autres collectivités territoriales, un dixième des électeurs, peut demander à ce que soit inscrite à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante l'organisation d'une consultation sur toute affaire relevant de la décision de cette assemblée. Un électeur ne pouvant signer qu'une seule demande tendant à l'organisation d'une consultation pendant l'année.

La décision d'organiser la consultation est prise par l'assemblée délibérante. Elle est transmise au représentant de l'Etat, deux mois au moins avant la date du scrutin. Ce dernier peut, dans les dix jours qui suivent sa réception la déférer au tribunal administratif s'il l'estime illégale. Il peut assortir son recours d'une demande de suspension.

Le référendum d'initiative minoritaire va-t-il réveiller l'institution référendaire ?

Lorsque la délibération est de nature à compromettre l'exercice d'une liberté publique ou individuelle, le président du tribunal administratif en prononce la suspension dans les quarante-huit heures.

L'article L5211-49 du CGCT prévoit également qu'une telle consultation puisse être organisée auprès des électeurs des communes membres d'un établissement public de coopération intercommunale sur les décisions que l'organe délibérant ou le président de cet établissement sont appelés à prendre pour régler les affaires de la compétence de l'établissement.

La loi constitutionnelle du 28 mars 2003 a instauré d'autres procédures de consultation à l'initiative des autorités nationales, celles-là.

- **La consultation en vue de la création d'une collectivité territoriale dotée d'un statut particulier (article 72-1 al. 3 de la Constitution)**

Cet article prévoit-il qu'en cas de création d'une collectivité territoriale dotée d'un statut particulier ou de modification de son organisation, il peut être décidé par la loi de consulter les électeurs inscrits dans les collectivités intéressées. C'est ainsi qu'une consultation a été organisée en Corse le 6 juillet 2003. Il s'agissait de savoir si les corses approuvaient la substitution d'une collectivité unique à l'actuelle collectivité territoriale de Corse et aux deux départements existants ainsi que la création de deux conseils territoriaux (l'un en Haute-Corse et l'autre en Corse-du-Sud). La réponse a été négative et le Gouvernement a abandonné son projet bien que juridiquement, les autorités nationales, demeurent maîtresses de leur décision, puisqu'il s'agit d'une simple consultation. Le même article de la Constitution prévoit également que la modification des limites des collectivités territoriales peut donner lieu à la consultation des électeurs.

Mais la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 est allée plus loin encore puisqu'elle a prévu la possibilité d'organiser dans toutes les collectivités territoriales des référendums décisionnels. (CGCT art. LO1112-1 à LO1112-14). En d'autres termes, l'électeur ne donne plus simplement un avis relatif à une décision ou à une question, mais c'est lui qui décide à la place de l'organe délibérant ou exécutif.

► Les référendums décisionnels

Depuis la révision du 28 mars 2003, l'article 72-1 de la Constitution permet l'organisation, dans des conditions déterminées par la loi organique du 1^{er} août 2003, de référendums locaux sur des projets de délibération ou d'acte. Ce qui revient à dire que les électeurs sont amenés à adopter un texte et non plus à donner un avis.

L'initiative du référendum est réservée à l'organe délibérant de la collectivité territoriale. En ce qui concerne les projets d'acte de l'exécutif seul ce dernier peut prendre l'initiative de l'initiative.

Certaines périodes sont exclues pour l'organisation d'un référendum local. Il s'agit d'abord des six mois précédant le renouvellement général ou le renouvellement d'une série des membres de l'assemblée délibérante qui a décidé le référendum. Il s'agit en second lieu, de la période consacrée à la campagne électorale de toute élection nationale ou locale ainsi que le jour de l'élection. (CGCT art. LO 1112-6). Enfin, deux référendums portant sur un même objet doivent être séparés par un délai minimum d'un an.

Seuls peuvent participer au scrutin les électeurs inscrits dans la commune ou les communes du département ou de la région concernée et non ses habitants. Les ressortissants des Etats membres de l'Union européenne peuvent donc y participer, dans la mesure où ils se sont vus reconnaître le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales en application de l'article 88-3 de la Constitution.

Le projet soumis à référendum local est adopté si la moitié au moins des électeurs inscrits a pris part au scrutin et s'il réunit la majorité des suffrages exprimés (CGCT art. LO 1112-7)

Le référendum d'initiative minoritaire va-t-il réveiller l'institution référendaire ?

Ainsi, le référendum d'initiative minoritaire s'inscrit-il dans un ensemble important de référendums plus variés les uns que les autres. Un référendum de plus serait-on tenté d'ajouter, mais à quoi bon, car si les dispositions sont nombreuses sont-elles pour autant mises en œuvre ? Il semble qu'en ce domaine, la pratique référendaire soit quelque peu incertaine.

2. MAIS, UNE PRATIQUE REFERENDAIRE QUASIMENT BLOQUÉE

Le Général De Gaulle a recouru abondamment au référendum puisqu'en dix ans, il a organisé quatre consultations dans le cadre de l'article 11, ce qui fait approximativement un référendum tous les deux ans. Ses successeurs, sur la même base, en ont décidé quatre également, mais en quarante trois ans c'est-à-dire, un tous les dix ans à peu près. Pour ce qui est du référendum constituant (art 89), un seul a été organisé en cinquante quatre ans de cinquième République.

LES REFERENDUMS DE L'ARTICLE 11			
DATE	PRESIDENT	OBJET	RESULTAT
8 janvier 1961	DE GAULLE	Autodétermination en Algérie	OUI 75,2 %
8 avril 1962	DE GAULLE	Approbation des accords d'Evian	OUI 90,7 %
20 octobre 1962	DE GAULLE	Élection du Président au S.U.D.	OUI 62,2 %
27 avril 1969	DE GAULLE	Réforme régionale et du Sénat	NON 53,1 %
23 avril 1972	POMPIDOU	Ratification de l'élargissement de la CEE	OUI 67,7 %
6 novembre 1988	MITTERRAND	Avenir de la Nouvelle-Calédonie	OUI 79,9 %
20 septembre 1992	MITTERRAND	Ratification du traité de Maastricht	OUI 51 %
29 mai 2005	CHIRAC	Ratification du traité constitutionnel	NON 54,67%

LE REFERENDUM DE L'ARTICLE 89			
DATE	PRESIDENT	OBJET	RESULTAT
24 septembre 2000	CHIRAC	Quinquennat	OUI 73,21%

Quant aux référendums locaux, il est vrai que la pratique est plus fournie, mais les référendums d'outre mer sont liés à des situations bien précises, la volonté d'accéder à l'indépendance, or de telles situations ne se renouvelleront plus. Il n'est donc pas interdit de penser que les référendums de l'article 53 sont en voie d'extinction.

LES REFERENDUMS DE L'ARTICLE 53 et du préambule al 2			
DATE	PRESIDENT	OBJET	RESULTAT
1 ^{er} juillet 1962	DE GAULLE	Indépendance de l'Algérie	Succès
19 mars 1967	DE GAULLE	Djibouti devient Territoire des Afars et des Issas	Succès
22 déc. 1974	GISCARD D'ESTAING	Indépendance des Comores	Succès
8 fév. 1976	GISCARD D'ESTAING	Maintien de Mayotte dans la République	Succès
8 mai 1977	GISCARD D'ESTAING	Indépendance du Territoire français des Afars et des Issas	Succès
13 sept. 1987	MITTERRAND	Maintien de la Nouvelle Calédonie dans la République	Succès
8 nov. 1998	MITTERRAND	Accord de Nouméa du 5 mai 1998	Succès

Le référendum d'initiative minoritaire va-t-il réveiller l'institution référendaire ?

Pour ce qui est des autres référendums locaux, ils sont effectivement plus nombreux (surtout les référendums décisionnel de l'article 72-1). Selon différentes études plus les collectivités sont petites plus ces référendums sont nombreux. C'est la proximité et le caractère concret des enjeux qui semble expliquer ce nombre.

LES REFERENDUMS RELATIFS AUX COLLECTIVITES TERRITORIALES			
DATE	BASE	OBJET	RESULTAT
6 juil. 2003	72-1 alinéa 3	Réforme administrative de la Corse	ECHEC
7 déc. 2003	72-4	Fusion du département et de la région à la Guadeloupe et à la Martinique	ECHEC
10 janv. 2010	73 al. 7	Changement du statut institutionnel de la Guyane et de la Martinique	ECHEC
24 janv. 2010	73 al. 7	Fusion de la région et du département (Guyane et à la Martinique)	SUCCES

Relation entre la taille des communes et le nombre de référendums entre 1995 et 2004		
Taille de la commune	Nombre de communes	Nombre de référendums
Moins de 3 500 habitants	33915	99
Entre 3 500 et 5 000	801	14
Entre 5 000 et 10 000	975	17
Entre 10 000 et 20 000	426	29
Entre 20 000 et 50 000	300	16
Plus de 50 000 habitants	112	5

Source : Ministère de l'Intérieur

Une telle situation s'explique de diverses manières, aussi a-t-on tenté de trouver des solutions.

2.1. L'origine du blocage

Le blocage provient essentiellement de la pratique gaullienne du référendum, mais l'étroitesse du domaine référendaire a également joué un rôle.

2.1.1. La raison essentielle : la pratique gaullienne

Le général De Gaulle a détourné le référendum dans deux directions différentes.

D'une part, le référendum a connu une dérive plébiscitaire. Par cette expression on veut souligner qu'à travers la question sur le texte, c'est une question sur l'homme qui est posé. Tel qu'il a été

Le référendum d'initiative minoritaire va-t-il réveiller l'institution référendaire ?

utilisé par le général De Gaulle, le référendum lui a permis d'élargir ses prérogatives ou de faire soutenir sa politique, bref de renforcer sa position au sein des institutions.

Le général De Gaulle a également transformé le référendum législatif en référendum constituant. Par deux fois il a utilisé le référendum de l'article 11 pour réviser la Constitution. La première fois, ce sera avec succès. Le 20 octobre 1962, un nouveau mode d'élection du Président de la République était décidé par le peuple français.

Quant au deuxième référendum de ce type, celui de 1969, son objectif principal était de mettre en place la réforme régionale, mais il devait aussi supprimer le Sénat. Le peuple français rejettera le projet de loi. Et comme le général De Gaulle avait annoncé qu'il démissionnerait en cas d'échec, il abandonna le pouvoir.

Dans les deux cas, le président contournait le refus du Parlement, qui dans le cadre de l'article 89 l'aurait empêché de proposer sa réforme à l'approbation du peuple. De cette façon, le Président de la République éludait l'un des défauts importants de l'article 89 : l'impossibilité de faire trancher par le peuple un différent entre le Président et le Parlement.

Cette pratique référendaire va dissuader les successeurs du Général De Gaulle d'y recourir. Ils ne le feront qu'avec parcimonie dans la mesure aussi, où les questions pouvant faire l'objet d'une telle consultation étaient relativement limitées.

2.1.2. La raison subsidiaire : l'étroitesse du domaine référendaire

Dans sa rédaction première, l'article 11 de la Constitution donnait une liste comprenant trois types de projets de loi pouvant faire l'objet d'un référendum. Il s'agissait de « *tout projet de loi portant sur l'organisation des pouvoirs publics, comportant approbation d'un accord de Communauté ou tendant à autoriser la ratification d'un traité qui sans être contraire à la Constitution, aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions* ». Ce domaine a été réduit de fait par la disparition rapide de la Communauté française.

Les deux catégories restantes sont certes importantes, mais il faut remarquer qu'elles ne concernent que les institutions. Qui plus est, chacune d'elles est énoncée ou a été interprétée de manière restrictive.

Ainsi, les projets de loi tendant à autoriser la ratification d'un traité ne concernent-ils que certains traités, et la définition de cette catégorie de traité est des plus énigmatique. Mais en même temps, on sait qu'il s'agit essentiellement des traités européens. Finalement, trois référendums seront organisés sur cette base, celui du 5 avril 1972 relatif à l'adhésion de la Grande-Bretagne à la CEE, celui du 20 septembre 1992 relatif à la ratification du traité de Maastricht et celui du 29 mai 2005 relatif à la ratification du Traité constitutionnel.

Quant aux projets de loi portant sur l'organisation des pouvoirs publics, ils ne concernent finalement que peu de situations, si l'on part du principe que l'article 11 institue un référendum législatif.

2.2. Les tentatives de déblocage

Pour débloquer l'institution référendaire il fallait sans doute élargir son domaine, mais cela n'a pas suffi.

2.2.1. L'élargissement du domaine

Une première tentative a échoué en 1984, une seconde connaîtra plus de succès en 1995.

Le référendum d'initiative minoritaire va-t-il réveiller l'institution référendaire ?

Le projet de loi constitutionnelle du 20 juillet 1984 prévoyait d'élargir le domaine du référendum à des lois « *concernant les garanties fondamentales des libertés publiques* ». Certes il s'agissait d'ouvrir le domaine du référendum à d'autres questions. Toutefois, on restait sur le terrain des institutions ou plus exactement des rapports entre les citoyens et les institutions. L'ouverture du domaine était donc étroite. D'ailleurs le projet fut rejeté par le Sénat, et la porte à peine entrouverte se referma. Et ce malgré l'insistance de François Mitterrand qui proposa à nouveau en 1993 ce même élargissement sans plus de succès.

Il faudra attendre 1995 pour qu'une révision de l'article 11 aboutisse, faisant ainsi évoluer la situation. La loi constitutionnelle du 4 août 1995 prévoyait que le référendum pouvait être organisé sur un projet de loi portant sur « *des réformes relatives à la politique économique ou sociale de la nation et aux services publics qui y concourent* ». De plus, elle supprimait la catégorie des projets de loi « *comportant approbation d'un accord de communauté* » qui était devenue sans objet. Cette réforme sera complétée par la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 dans la mesure où les réformes relatives à la politique environnementale seront ajoutées au domaine du référendum.

Ce faisant, ce domaine s'est sensiblement élargi, et ce de trois manières assez différentes. D'abord, par cette réforme le domaine du référendum qui était jusqu'alors relatif à la vie de l'Etat, s'élargit à la vie de la nation. On passait de l'institutionnel à l'économique et au social. Ainsi, réalise-t-on du moins partiellement le vœu de ceux qui dès le septennat de Valéry Giscard d'Estaing voulaient étendre le référendum à des questions de société. Mais, l'élargissement réalisé n'était pas seulement quantitatif, il était qualitatif. En effet, l'économique et le social concerne le peuple, directement. Ce n'est donc pas simplement une matière supplémentaire que l'on ajoute, c'est un vrai domaine où le peuple décide lui-même de questions qui le concerne directement.

Sur un plan plus technique, l'élargissement du domaine du référendum réalisé en 1995 et complété en 2008 semblait également important, puisque la méthode énumérative qui on le sait était utilisée jusqu'alors semble abandonnée. Certes la nouvelle rédaction de l'article 11 évoquait comme par le passé trois catégories de projet de loi pouvant faire l'objet d'un référendum. Donc apparemment rien ne changeait. Mais la nouvelle catégorie citée est beaucoup plus que cela. Les matières qui ne relèvent pas de la politique économique, sociale et environnementale sont en effet peu nombreuses. L'expression prête à une interprétation extensive. De plus le référendum peut également être organisé relativement aux services publics qui concourent à ces politiques. Il y a là un second motif d'extension, car la notion de service public n'a jamais été définie avec précision.

Le domaine du référendum a donc été sensiblement élargi. Pour autant la pratique référendaire n'a pas beaucoup évoluée. Depuis la réforme en effet, un seul référendum de l'article 11 a eu lieu, celui du 29 mai 2005 relatif à la ratification du Traité constitutionnel. Or, lors de cette consultation le non l'a emporté à plus de 54%, mettant ainsi le Président de la République, Jacques Chirac dans une situation des plus délicate, puisque désavoué il restera en place. Il est vrai qu'il n'avait pas, comme d'ailleurs tous les successeurs du Général De Gaulle expressément engagé sa responsabilité lors de la campagne électorale, ce que lui reprocheront ceux, qui quelques années plus tôt, avaient condamné le Général De Gaulle au prétexte qu'ainsi il transformait le référendum en plébiscite.

Ce référendum aura néanmoins de graves conséquences, il fera prendre conscience de la difficulté qu'il y a, pour un président à recourir au référendum car même s'il n'est pas obligé de démissionner en cas de rejet du texte, le chef de l'Etat connaît néanmoins, un grave échec politique.

Cette crainte de l'échec politique explique également le non recours au référendum de l'article 89. Ainsi, Georges Pompidou, renoncera-t-il en 1973 à choisir la voie référendaire pour achever la révision constitutionnelle qui devait instaurer le quinquennat. Il est vrai que le caractère institutionnel de l'objet de la plupart de ces référendums constitutifs ne plaide pas en faveur de l'organisation de ceux-ci. C'est pourquoi, on n'en compte qu'un seul, celui de 2000 qui devait réussir lui à instaurer le quinquennat. Dans ces conditions le référendum d'initiative minoritaire a pu apparaître comme une solution.

Le référendum d'initiative minoritaire va-t-il réveiller l'institution référendaire ?

2.2.2. Le référendum d'initiative minoritaire

Dans l'esprit de Jacques Chirac, l'élargissement du domaine du référendum opéré par la révision constitutionnelle de 1995 était destiné à favoriser le retour à une pratique référendaire plus importante. Par la suite son choix du référendum constituant de préférence au Congrès le 24 septembre 2000 marquait d'une certaine manière cette même volonté. Mais, le très fort taux d'abstention constaté lors de cette consultation (69,81%) condamnait cette tentative de renouer avec le référendum. Le Président de la République l'avait bien compris et c'est pourquoi le soir même des résultats, il a proposé de mettre en place un référendum d'initiative populaire.

Il n'était pas le premier à envisager cette solution. Déjà Valéry Giscard d'Estaing dans son ouvrage « *Deux Français sur trois* » s'était prononcé pour un tel référendum, mais il n'était plus au pouvoir. François Mitterrand évoquera la question lors de la campagne présidentielle de 1988 dans sa « *Lettre à tous les Français* ». Or il ne retiendra pas cette possibilité dans les deux projets de lois constitutionnelles du 10 mars 1993. Si de telles propositions sont restées lettres mortes, c'est qu'elles ne sont pas sans danger. Le plus grand consistant dans le populisme et la démagogie qu'elles renforceraient. C'est pourquoi, une solution intermédiaire sera retenue, celle du référendum d'initiative minoritaire proposée par le Comité Vedel, mais non retenue, puis reprise par le Comité Balladur et enfin inscrite dans la Constitution en 2008.

En permettant à la minorité parlementaire et populaire de prendre l'initiative d'un référendum, la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 semble apporter une solution. Ce référendum pourrait relancer la pratique référendaire. Certes il ne s'agit pas d'un référendum d'initiative populaire au sens strict, mais, comme le disent certains parlementaires d'un référendum d'initiative partagée

Cette première restriction n'est pas la plus importante. Pour beaucoup, ce qui risque le plus de limiter l'organisation de tels référendums, c'est d'une part le nombre important des soutiens populaires (4,5 millions à peu près), mais aussi et par-dessus tout la procédure prévue. Il suffit en effet, à l'une ou à l'autre des chambres du Parlement d'examiner la proposition de loi et de la rejeter pour éviter le référendum.

Toutefois, dans l'hypothèse d'un Parlement où le Sénat est dans l'opposition, ce qui est le cas actuellement, ce dernier dispose d'une arme importante. Si une partie de ses membres demande l'organisation d'un référendum, il suffit au Sénat de refuser d'examiner la proposition de loi après qu'elle ait recueilli les signatures nécessaires. Dans ce cas le Président de la République est obligé d'organiser le référendum.

On le voit le référendum d'initiative minoritaire pourrait débloquer la situation, mais les chances d'arriver à un tel résultat sont quand même réduites. En définitive ce qui pourrait être efficace en la matière, c'est la volonté politique de recourir au référendum. Le Président de la République a annoncé des projets en ce domaine, mais ces annonces seront-elles réellement suivies d'effet ?