

## Leçon 5 : La démocratie semi-directe

---

---

# Table des matières

---

<b>Objectifs</b>	<b>3</b>
<b>Introduction</b>	<b>4</b>
<b>I - Aperçu des différentes techniques de démocratie semi-directe</b>	<b>5</b>
A. L'initiative populaire.....	<b>5</b>
B. Le veto populaire.....	<b>6</b>
C. Le référendum.....	<b>7</b>
1. Les différents types de référendum.....	<b>7</b>
2. L'initiative du référendum peut appartenir :.....	<b>7</b>
3. L'objet du référendum peut :.....	<b>7</b>
4. Référendum et plébiscite.....	<b>8</b>
5. Les différents types de référendum en France.....	<b>8</b>
<b>II - Le référendum législatif sous la Vème République</b>	<b>9</b>
A. Le domaine du référendum législatif.....	<b>9</b>
B. L'initiative du référendum législatif.....	<b>10</b>
1. L'initiative « traditionnelle ».....	<b>10</b>
2. L'initiative partagée : la nouveauté de la révision de 2008.....	<b>10</b>

# Objectifs

---

Présenter, dans le cadre du compromis entre souveraineté nationale et souveraineté populaire, l'exercice du pouvoir politique par le peuple.

Techniques constitutionnelles de mise en œuvre de la démocratie semi-directe ; analyse du référendum législatif sous la Vème République

# Introduction

---

Que la souveraineté appartienne au peuple ou à la nation, différents systèmes démocratiques associent les citoyens à l'exercice du pouvoir politique :

- La **démocratie directe** (souveraineté populaire) : le peuple se gouverne directement lui-même ; les gouvernés sont eux-mêmes gouvernants. C'est un idéal. La mise en œuvre de ce système pose cependant des difficultés matérielles (voir supra).
- La **démocratie représentative** (souveraineté nationale) : la nation délègue l'exercice de la souveraineté à des représentants élus. Le corps électoral désigne les représentants qui décident. La démocratie représentative est née en Grande-Bretagne au XVIIIème siècle. C'est la forme de démocratie la plus courante.
- - La **démocratie semi-directe** : elle introduit des éléments de démocratie directe dans le système représentatif. Les représentants partagent une partie du pouvoir politique avec le peuple. Elle est le résultat d'un compromis, le **compromis démo-libéral** (entre la théorie démocratique de la souveraineté populaire et la théorie libérale de la souveraineté nationale) :

*« La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum »* (art. 3 al. 1 C° 1958)

Plusieurs techniques permettent la réalisation de la démocratie semi-directe, la plus importante étant le référendum.

# Aperçu des différentes techniques de démocratie semi-directe

---



L'exercice du pouvoir politique par le peuple peut porter sur un texte non encore voté ou sur un texte voté par les assemblées.

## A. L'initiative populaire

---



### Définition

Une pétition signée par un nombre minimum de citoyens oblige le Parlement à légiférer.

## B. Le veto populaire

---



### Définition

Le peuple peut s'opposer à la mise en vigueur d'une loi votée par le Parlement. Il dispose d'une faculté d'empêcher.

La loi ne peut être appliquée qu'après un certain délai après avoir été votée, le temps que les citoyens l'examinent et éventuellement la contestent. Dans ce cas, si un certain nombre d'électeurs dépose une pétition en ce sens, la loi devra être soumise au référendum. Passé le délai, si aucune procédure de référendum n'a été engagée, la loi ne peut plus être contestée.

## C. Le référendum

---

Consiste à soumettre un texte à l'approbation du peuple : on parle de **votation**.

### 1. Les différents types de référendum

---

- **Référendum constituant** : le texte soumis au peuple est de nature constitutionnelle (adoption d'une constitution ou d'une révision constitutionnelle).
- **Référendum législatif** : le texte soumis au peuple est de nature législative.
- **Référendum obligatoire/facultatif** : selon que la réforme envisagée doit, ou non, être soumise au peuple.
- **Référendum de ratification** : le peuple doit se prononcer sur l'adoption définitive d'un texte voté par le Parlement. C'est le référendum le plus utilisé.
- **Référendum abrogatif** : le peuple met fin à l'application d'un texte.
- **Référendum de consultation** : le peuple est amené à donner son avis sur le sens d'une réforme.
- **Référendum d'arbitrage** : le peuple est amené à trancher en cas de conflit entre les pouvoirs publics.

### 2. L'initiative du référendum peut appartenir :

---

- À l'exécutif : chef d'État ou Gouvernement.
- Aux citoyens : par voie de pétition.
- Au législateur : mais cette hypothèse est plus rare car le référendum dessaisit le Parlement de son pouvoir de faire la loi.

### 3. L'objet du référendum peut :

---

- Être défini précisément par la constitution.
- Être par principe possible dans tous les domaines, sauf ceux qui sont expressément interdits par la C<sup>o</sup>.

### 4. Référendum et plébiscite

---

Il ne faut pas confondre le référendum et le plébiscite.

Le plébiscite est une consultation sur le maintien ou non au pouvoir d'un gouvernant ; il n'a pas pour objet que le peuple se prononce sur un texte mais de « *l'inviter* » à accorder sa confiance à un homme.

De plus, un plébiscite n'offre pas de véritable choix au peuple : pressions sur les électeurs qui sont appelés à donner la réponse attendue ! Le plébiscite est donc une procédure utilisée par les régimes où le pouvoir est personnalisé, comme ce fut le cas en France sous les régimes

napoléoniens, dans les dictatures (un plébiscite ne se perd pas ! L'échec du général Pinochet en octobre 1988 est exceptionnel).

Enfin, le référendum peut assez facilement se transformer en plébiscite, à la demande même du titulaire du pouvoir (voir infra).

## 5. Les différents types de référendum en France

---

La tradition française a longtemps été hostile au référendum en raison de l'attachement au régime représentatif, des souvenirs des plébiscites napoléoniens, de la position des partis politiques qui acceptent mal d'être dessaisis de leur pouvoir.

Actuellement, la Vème République consacre :

- Le **référendum constituant** : art. 89 pour la révision de la C<sup>o</sup>.
- Le référendum de l'art. 53 al. 3 C<sup>o</sup> : **consentement** de la population d'une partie du territoire sur son maintien dans la République ou sur son accès à l'indépendance : « *Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire n'est valable sans le consentement des populations intéressées* ».
- Ce mécanisme de **consentement populaire** ne doit pas être confondu avec le mécanisme de la **consultation populaire** pour lequel les électeurs sont invités à donner un simple avis que le Parlement ne sera pas obligé de suivre. La révision constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à la décentralisation a introduit un article 72-4 qui consacre ces deux mécanismes : al.1 : référendum de consentement pour le passage d'un DOM à une COM et inversement ; al.2 : référendum consultatif des électeurs d'une collectivité d'outre-mer sur une question relative à son organisation, ses compétences ou son régime législatif.
- Le **référendum décisionnel local** : art. 72-1 (introduit par la révision constitutionnelle de 2003).
- Le **référendum législatif** : art. 11.
- *La situation particulière de la Nouvelle-Calédonie* : le **référendum d'autodétermination**. Voir le Titre XIII de la C<sup>o</sup>.

Le 4 novembre 2018, la population de la Nouvelle-Calédonie s'est prononcée par référendum contre l'indépendance et la pleine souveraineté du territoire. 56,4% des électeurs ont voté non à l'indépendance, 43,6% ont voté oui.

Ce référendum est l'aboutissement d'un long processus entamé par les accords de Matignon de 1988. Un autre référendum sur l'indépendance de la Nouvelle-Calédonie, a eu lieu le 6 septembre 2020 : le non l'a emporté encore une fois.

# Le référendum législatif sous la Vème République

---



Avec le référendum législatif prévu à l'article 11 C°, le peuple dispose d'un droit exclusif de décision. C'est une innovation de la Vème République qui a fait l'objet de plusieurs révisions constitutionnelles.

## A. Le domaine du référendum législatif

---

Il est expressément prévu par la C° et a évolué depuis 1958.

**À l'origine**, le référendum pouvait porter sur des **projets de lois** concernant :

- L'organisation des pouvoirs publics
- L'approbation d'un accord de Communauté (supprimé par la révision de 1995)
- L'autorisation de ratifier un traité, qui, sans être contraire à la C°, aurait des incidences sur le fonctionnement des pouvoirs publics.

La première **révision constitutionnelle** ayant abouti est celle du **4 août 1995** : elle élargit le domaine du référendum aux projets de lois « *portant sur des réformes relatives à la politique économique ou sociale de la nation et aux services publics qui y concourent* » : le domaine est donc très vaste.

La seconde **révision constitutionnelle** du **23 juillet 2008** élargit le domaine du référendum aux réformes environnementales.



## B. L'initiative du référendum législatif

---

### 1. L'initiative « traditionnelle »

---

Traditionnellement, depuis 1958, **l'initiative** du référendum émane soit du *Gouvernement*, soit des *deux assemblées* (demande conjointe). En revanche, **la décision** d'organiser le référendum est la **décision du Président de la République** (il ne peut pas la prendre seul, il doit être saisi d'une demande du Gouvernement ou des chambres).

Le pouvoir présidentiel est ici un **pouvoir propre** (voir infra), c'est-à-dire qu'il est dispensé du contreseing du 1er ministre ; le Président prend la décision librement (il peut donc ne pas faire suite à la demande qui lui est adressée et peut même susciter officieusement une demande de référendum à son Gouvernement !).

Le Gouvernement ne peut demander l'organisation d'un référendum que « *pendant la durée d'une session parlementaire* » : cela afin de permettre aux membres du Parlement de faire connaître leur opinion sur cette demande et, éventuellement, de tenter de renverser le Gouvernement s'ils ne sont pas d'accord (dans l'hypothèse d'une demande gouvernementale, c'est l'exécutif qui, en quelque sorte, dessaisit le Parlement de sa fonction législative !). Le Gouvernement fait alors « *devant chaque assemblée, une déclaration qui est suivie d'un débat* » : cela permet un dialogue entre Gouvernement et Parlement (il n'y a pas de vote à l'issue du débat). Le Gouvernement doit expliquer sa volonté de passer par référendum et non par la loi ordinaire.

Quant aux assemblées, elles pourraient être tentées de faire une demande conjointe de référendum dans l'hypothèse où elles ne voudraient pas légiférer sur un problème délicat ; mais en général, les parlementaires n'apprécient guère cette procédure qui les dessaisit de leurs compétences.

### 2. L'initiative partagée : la nouveauté de la révision de 2008

---

La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a introduit une nouvelle procédure : l'initiative du référendum donnée à un *cinquième des membres du Parlement soutenue par un dixième des électeurs* inscrits sur les listes électorales (d'où le nom d'initiative partagée ou mixte. Il ne s'agit donc pas d'une initiative populaire). Ce référendum porte sur les mêmes objets que les référendums d'initiative gouvernementale ou parlementaire mais en est exclue l'abrogation des lois promulguées depuis moins d'un an.

Un cinquième des membres du Parlement est donc à l'initiative de ce référendum : il s'agit donc d'une **proposition de loi** et non d'un projet, comme dans la procédure « *traditionnelle* » initiale. La conformité de la proposition à la C<sup>o</sup> est obligatoirement appréciée par le Conseil constitutionnel.

Si cette proposition n'est pas examinée au moins une fois par chacune des assemblées dans un délai de 6 mois, le Président la soumet au référendum.

Si la proposition n'est pas adoptée par le peuple, aucune proposition de référendum sur le même sujet ne peut être présentée avant l'expiration d'un délai de 2 ans suivant la date du scrutin.

Ce référendum d'initiative partagée a vu sa première application avec la proposition de **loi**

**visant à affirmer le caractère de service public national de l'exploitation des aérodrômes de Paris.** L'ouverture pour l'enregistrement des soutiens des électeurs était le 13 juin 2019 ; la clôture était prévue pour le 12 mars 2020. Il fallait un peu plus de 4 500 000 soutiens. 248 députés avaient déclenché la procédure. 1 116 000 soutiens ont été déposés. Le nombre de dépôts requis n'a donc pas été atteint.