

LES REFERENDUMS SOUS LA V^e REPUBLIQUE

I. Les différents types de référendum

A. Article 72-1 de la Constitution

Il y a en réalité 3 dispositifs différents dans l'article 72-1 de la Constitution :

Fondements textuels	Initiative	Objet	Caractère obligatoire
Alinéa 1 : droit de pétition	Électeurs	Demander l'inscription à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante d'une question particulière relevant de la compétence de la Collectivités territoriales	Non / pas d'obligation d'examiner la question
Alinéa 2 : le référendum local	Collectivités territoriales	Soumettre une question de sa compétence à référendum au lieu de s'en tenir à la décision de l'assemblée délibérante	Oui
Alinéa 3 : référendum spécifique	Loi	-Si création d'une Collectivités territoriales a statut particulier -si modification de l'organisation d'une CT -si modification des limites de la CT	Non « consultation uniquement »

B. Article 89 de la Constitution

Rappel : l'article 89 est celui qui régit la révision de la Constitution

Initiative : Président sur proposition du Premier Ministre **OU** membres du Parlement

Examen et vote : les deux chambres en termes identiques

Approbation définitive : (Principe) référendum **OU** Président peut décider de passer par le Congrès, à la majorité 3/5 (95% des cas)

Pensez-vous qu'il y a détournement du fait de l'usage presque systématique du Congrès au lieu du référendum ? Pourquoi ?

C. Les référendums de l'article 11 de la Constitution

1) Le référendum présidentiel

Conditions procédurales / de forme :

- Alinéa 1 et 2 :

Proposition : Gouvernement + déclaration devant chaque assemblée

OU Proposition conjointe des deux assemblées

Décision soumettre à référendum : Elle relève du Président de la République (toutefois ce n'est pas une obligation car l'article dispose : « peut soumettre » - il donc faut critiquer ce point)

Ensuite : organisation électorale du référendum

Conditions matérielles / de fond : projet de loi doit porter sur l'organisation des pouvoirs publics, *réformes sur la politique économique, sociale ou environnementale ou aux SP qui y concourent* (ajouté en 95 et 2005).

OU sur l'autorisation de ratification des traités si peuvent avoir une incidence sur le fonctionnement des institutions

Problème à mettre en lumière : Est-ce un détournement de l'article 11 en 1962 puisque le Général de Gaulle a utilisé cet article pour réviser la Constitution (au lieu de l'article 89) ?

Pourquoi un tel détournement ?

Réponse : Pour éviter le rejet parlementaire (puisque dans l'article 89, il faut que le texte soit approuvé dans les mêmes termes par les deux chambres avant d'être soumis au référendum).

Ce détournement de procédure par le Général de Gaulle a été très décrié par les juristes, mais n'a jamais été juridiquement condamné. De plus, l'article 11 reste une procédure de secours. En même temps, n'est-ce pas un rééquilibrage par rapport à usage du Congrès, même si l'intention de contourner le Parlement est condamnable ?

2) Le référendum d'initiative partagée

Fondements : Article 11 alinéa 3 et suivants de la Constitution de 1958.

Cet article est apparu avec la Révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 : référendum d'initiative partagée (autrement appelé mixte / minoritaire)

Initiative : 1/5 membres du Parlement (184 élus) + 1/10 inscrits sur les listes électorales (4.7 millions de d'électeurs)

Examen :

- Soit examen par les assemblées
- Soit Président soumet au référendum

A noter : incertitude relative à la notion « examen » par les assemblées. Quand va-t-il être soumis ensuite au référendum (faut qu'elles aient seulement examiné ? ou refusé ? S'agit-il d'une obligation pour le Président ?)

Conditions : le projet de loi ne doit pas avoir pour objet l'abrogation de dispositions législatives qui ont moins d'un an + si le référendum se solde par un résultat négatif, il ne peut pas y avoir un autre référendum ayant le même objet pendant 2 ans.

NB : 1 seule utilisation du RIP dans le cadre de la privatisation des Aéroports de Paris

Dans le cadre de la procédure de référendum d'initiative partagée, 1 116 000 soutiens ont été déposés, selon les **chiffres publiés le 4 mars 2020 par le Conseil constitutionnel**. Toutefois, plus de 4,7 millions de votants sont nécessaires pour que la proposition de loi visant à affirmer le caractère de service public national de l'exploitation des aéroports de Paris, Roissy-Charles de Gaulle, Orly et Le Bourget, soit soumise au vote du Parlement ou, à défaut, à référendum.

Le recueil des soutiens a duré neuf mois

Pour la première fois depuis la création du dispositif en 2008, **248 députés ont déclenché la procédure du RIP**, le 10 avril 2019, en déposant une **proposition de loi** visant à affirmer le caractère de service public national de l'exploitation des aéroports de Paris, Charles de Gaulle, Orly et Le Bourget. Le 13 juin 2019, le ministère de l'Intérieur a ouvert un site Internet dédié au **recueil des signatures électroniques de soutien**, sous le contrôle du Conseil constitutionnel.

Conformément au **décret du 11 juin 2019**, la période ouverte au vote, d'une durée de neuf mois, s'achève le 12 mars 2020 à minuit. Le nombre de dépôts requis n'étant pas atteint, le gouvernement peut décider d'appliquer les dispositions relatives à la privatisation d'ADP, incluses dans la **loi relative à la croissance et la transformation des entreprises, dite "loi Pacte"**.

II. Le contrôle par le Conseil constitutionnel des lois référendaires

A. Le rôle du Conseil constitutionnel selon de la Constitution

Article 60 de la Constitution : double mission du Conseil constitutionnel en matière de référendum :

- 1) Surveillance de la régularité des opérations de référendum (art 11 et 89)
- 2) Proclamation des résultats.

B. La question du contrôle de la constitutionnalité des lois référendaires

Lors du contrôle de la loi relative à l'instauration de l'élection du Président de la République au SUD en 1962, le Conseil constitutionnel a refusé de contrôler les lois d'origine référendaire.

Question posée au Conseil constitutionnel : Président du Sénat saisit le Conseil constitutionnel du texte de loi sur l'élection présidentielle au SU après son approbation par référendum. Le Conseil constitutionnel est-il compétent pour contrôler la constitutionnalité des lois référendaires ?

Réponse du Conseil constitutionnel : Il ne dispose que d'une compétence d'attribution. Il y a un silence des textes sur sa compétence, il recourt donc à l'esprit de la constitution. La Constitution fait de lui l'organe régulateur de l'activité des pouvoirs publics, il n'a donc pas de compétence pour exercer ce contrôle car le référendum est l'expression directe de la souveraineté nationale. Par conséquent, le Conseil constitutionnel ne s'estime pas compétent pour contrôler la constitutionnalité des lois référendaires.

C. Quid de différence ou de l'égalité de valeur normative des lois ordinaires et des lois référendaires ?

La question a été posée au Conseil constitutionnel dans la décision 9 janvier 1990.

Prétention des requérants : le législateur est revenu sur les dispositions d'une loi ayant été adoptée par référendum. Les requérants estiment que c'est inconstitutionnel, et plus précisément contraire à article 3 de la Constitution (« *la souveraineté nationale appartient au peuple* »). Les requérants s'appuient également sur le refus du Conseil constitutionnel de contrôler la loi référendaire.

Ils privilégient donc une approche basée sur l'origine du texte, et pas sur sa nature (législative).

Réponse du Conseil constitutionnel : il faut retenir une approche basée sur la nature du texte. En l'espèce, il s'agit d'un texte législatif modifiant une loi référendaire. Qu'il soit adopté ou non par référendum, il n'y a pas de différence de valeur. Le Conseil constitutionnel est donc compétent pour la contrôler.

Problème : Dès lors, existe-t-il une contradiction avec sa position dans la décision de 1962 ?

On peut en effet s'interroger sur cette stricte équivalence entre loi référendaire et loi parlementaire formulée par la Haute instance. Alors qu'il se déclare incompétent pour connaître d'un recours dirigé contre une loi référendaire, le Conseil a jugé, par la décision précitée du 9 janvier 1990, que le Parlement pouvait modifier, compléter ou abroger une loi antérieure, au titre de l'article 34 de la Constitution, sans que l'origine du texte législatif entrât en ligne de compte. Le contraste est saisissant eu égard à la déférence dont le Conseil a fait preuve à l'endroit du peuple souverain et le peu de solennité qu'il manifeste pour la loi référendaire promulguée, ce que traduit avec relief l'incise figurant dans la décision de 1990.

III. Bilan : Vices et vertus du référendum

Avantages :

- Revalorisation du souverain
- Expression directe de la souveraineté
- Permet de ranimer l'intérêt pour la politique en luttant contre le sentiment d'oubli/ d'impuissance des gouvernés
- Pallie le déclin des partis
- Groupes de pression ont moins de pression sur tous que sur un petit nombre de gouvernants
- Instaure un pouvoir du dernier mot
- Superpose les différentes dimensions politiques en superposant le contrôle, la mise en jeu de la responsabilité politique et l'exercice du pouvoir
- Théâtralise l'existence collective afin de compenser le désenchantement ambiant

Inconvénients :

- Utilisation comme « procédure de secours » dans le but de réviser la Constitution en cas de blocage d'une assemblée (détournement du texte / de l'esprit de la Constitution)
- Incompétence du grand nombre (cf référendum sur des textes complexe, notamment celui sur le Traité portant Constitution, ou Maastricht...)
- Nécessite la mise en œuvre de moyens importants
- Référendum inimaginable au niveau européen alors que les grandes décisions se prennent à ce niveau
- Dangers possibles (passion vs/ raison ou ignorance vs/ compétence)
- Risque de l'apparition d'un sentiment de lassitude qui entraînerait une baisse de la participation électorale
- Entraîne parfois moins de débat, la multiplication des formes de participation est plus efficace pour donner le pouvoir au peuple que l'augmentation du nombre de référendums
- Possibilité de détournement du sens du scrutin (plébiscite...)

Exercice : Un conseiller du Gouvernement vient en ce jour vous consulter afin d'obtenir de vous une note faisant état des mérites et inconvénients du référendum d'initiative partagée, dans le but de trancher une question politiquement sensible.

I. Les mérites démocratiques du référendum d'initiative partagée

A. L'expression suprême du peuple souverain

1. L'expression directe du peuple souverain
2. L'expression ultime du peuple souverain ?

B. Le moyen légitime de la décision politique

1. Le moyen de rapprocher le peuple de la sphère politique
2. Le moyen de renforcer la légitimité démocratique de la décision politique

II. Les inconvénients pratiques du référendum d'initiative partagée

A. Des effets-pervers redoutés

1. Le risque d'instrumentalisation de la démocratie directe (par les partis politiques, groupes de pression...)
2. Le risque de concurrence avec la démocratie représentative (risque de discrédit des parlementaires et de blocage d'éventuelles réformes...)

B. Une procédure dénaturée et excessive ?

1. Le détournement regrettable de l'article 11 de la Constitution
2. La nécessité de mise en œuvre de moyens importants