

Sur la nécessité d'un véritable référendum d'initiative populaire en France

Article rédigé par *Christophe Foltzenlogel*, le 08 novembre 2013

À l'occasion du 55^e anniversaire de la Constitution de la V^e République, le président François Hollande s'est engagé à présenter une loi organique avant la fin de l'année pour mettre en œuvre un référendum d'initiative populaire tel que prévu dans la réforme constitutionnelle votée le 23 juillet 2008. Cela sera-t-il suffisant pour mettre en œuvre cette nouvelle procédure référendaire ?

LA REINE DES ELECTIONS en France est l'élection présidentielle. Indéniablement, c'est elle qui mobilise et intéresse le plus les Français, reléguant de la sorte sa cohorte de scrutins qui la suit et la précède au second plan du bal démocratique. Même l'élection des députés ne mobilise guère plus que 60% du corps électoral [\[1\]](#).

Une des conséquences notables de cette prépondérance d'un scrutin sur tous les autres est que les électeurs sont depuis cinquante ans obligés de choisir entre la gauche et la droite au deuxième tour de l'élection présidentielle (à l'exception notable de 2002, où la gauche s'est obligée à voter pour Jacques Chirac). L'alternative est limitée à l'alternance.

À cela s'ajoute que l'élection du chef de l'État emporte acquiescement de la totalité du programme du candidat. Cela ne veut pas dire que le programme est opposable au président élu, mais que ce dernier pourra toujours arguer à bon droit lorsqu'il engage une réforme audacieuse que celle-ci « était dans son programme », et que les Français l'ont élu pour cela.

Il y a ici matière à réflexion sur une carence démocratique, de par cette acceptation totale d'un programme dont une grande partie n'est souvent pas même abordée lors de la campagne. Le vote de la loi sur le mariage pour « les couples de même sexe » a probablement permis à bon nombre de personnes de le constater. Certains se sont alors tournés vers le Conseil économique, social et environnemental (CESE) afin qu'il rende un avis sur la question et tempère la volonté du gouvernement.

Le CESE a été saisi par une pétition signée par plus de 700 000 personnes et obtenue dans les règles, mais cet organe a préféré se déclarer incompétent par [un communiqué en date du 26 février 2013](#). Cela a suscité une certaine stupeur et déception de la part des pétitionnaires [\[2\]](#), car outre que c'eut été une excellente opportunité pour lui d'affirmer son indépendance, cela aurait surtout permis d'ouvrir – enfin – une petite porte à la démocratie participative dans notre pays. Car pour une question que la ministre de la justice a qualifiée de « réforme de civilisation [\[3\]](#) », pour une question accessible et qui a intéressé l'opinion publique, pourquoi un référendum n'a-t-il pas été possible ?

I - La situation en France

La réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008 a ouvert la possibilité d'un référendum d'initiative populaire. Mais l'étude de la lettre du texte ne laisse aucunement penser que cette innovation sera fréquemment utilisée.

En effet, ce référendum « peut être organisé à l'initiative d'un cinquième des membres du Parlement, soutenue par un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales [4] ». L'initiative ne s'avère donc pas être véritablement donnée au « peuple », mais plutôt aux députés et sénateurs. De plus, au vu du nombre de membres du Parlement requis, comme l'a fait remarquer Guy Carcassonne, cela fera intervenir le jeu des partis politiques et risque ainsi encore de colorer le vote [5].

Ensuite l'alinéa 5 de l'article en question dispose que « si la proposition de loi n'a pas été examinée par les deux Assemblées dans un délai fixé par la loi organique, le président de la République la soumet au référendum ». Les deux Assemblées auront donc un temps défini pour « examiner » le texte [6]. En réalité, cela signifie qu'une seule lecture peut suffire, que l'Assemblée et le Sénat pourront en discuter sans être tenus de faire plus, et rien ne peut garantir aux citoyens que les parlementaires iront jusqu'à voter un éventuel texte de loi. Sans compter que le Sénat et l'Assemblée peuvent amender à leur guise un texte, de telle sorte qu'il ne correspondra pas nécessairement à ce qu'espéraient les pétitionnaires.

Enfin, le Conseil constitutionnel doit être saisi préalablement de la proposition parlementaire pour vérifier sa conformité à la Constitution avant que ne puisse véritablement commencer la collecte des signatures. Car c'est le Conseil constitutionnel qui va déclarer le nombre de soutiens qu'il faudra recueillir. [7] Ainsi, le professeur Pierre-Henri Prélot préfère parler d'une « initiative parlementaire-citoyenne », car « c'est parce qu'à vouloir absolument parler de référendum on se paie de mots et l'on court le risque de nourrir encore plus la frustration des citoyens à l'encontre des élus [8] ».

Au dire d'un autre juriste, cette initiative n'a pas été conçue pour être utilisée, car à la fois « guidée », « canalisée » et « contrôlée », elle est factuellement inapplicable [9].

Le nombre de signatures

Si l'on aborde la question du nombre de signatures nécessaires, l'exigence a été élevée à un dixième du corps électoral, ce qui représente, à l'heure actuelle, plus de quatre millions cinq cent mille citoyens.

Or à comparer, un pays de taille à peine inférieure comme l'Italie n'a placé la barre qu'à cinq cent mille signatures, pour un référendum constituant ou abrogatif.

L'institut européen sur l'initiative et le référendum considère « qu'un pourcentage de signatures de l'ordre de 5% des électeurs inscrits rend l'exercice du droit d'initiative extrêmement difficile pour la plupart des individus et des organisations, et qu'un pourcentage de l'ordre de 10% le rendrait pratiquement impossible [10] ». On ne peut concevoir une telle exigence que dans un pays relativement petit où, d'une part, les événements électoraux et les campagnes d'informations sont facilités par la proximité et d'autre part, où il suffit de quelques dizaines de milliers de personnes pour atteindre les 5 ou 10%.

Cinq ans après le vote de cette loi constitutionnelle, la loi organique conditionnant l'application de cet article 11 de la Constitution n'a toujours pas été adoptée par les deux Assemblées [11]. Les partisans de la démocratie directe [12] voient ici une preuve de la méfiance des hommes politiques, qui incarnent la démocratie représentative et qui renâclent à favoriser la démocratie participative. D'autant que les lois organiques permettant l'application des autres modifications constitutionnelles issues de cette réforme de 2008 ont pratiquement toutes été votées et publiées au Journal officiel, comme par exemple celle qui proroge le mandat des membres du Conseil économique, social et environnemental [13].

L'espoir de voir une loi organique un jour votée demeure néanmoins, car le 3 octobre 2013, à l'occasion du 55e anniversaire de la Constitution, le président François Hollande a affirmé avoir « demandé au

gouvernement de soumettre un projet au Parlement avant la fin de l'année [\[14\]](#) ».

La souveraineté du peuple

On proclame ainsi aisément en France la souveraineté du peuple, mais on craint de lui accorder en pratique les moyens d'intervention directe [\[15\]](#).

Depuis deux cents ans, il est dit que le peuple est souverain, qu'il a le droit de vote, qu'il est libre... Mais au final, mis à part ses représentants, le peuple n'a pas été amené à se prononcer bien souvent sur un projet de loi concret, de manière directe. Et lorsque c'est le cas, il s'agit d'une question constitutionnelle complexe ou d'une ratification d'un traité international, toutes deux peu accessibles à la majorité. On pense notamment au référendum de 1969 sur la réforme du Sénat et la régionalisation, l'élargissement de la Communauté européenne en 1972, au référendum de Maastricht de 1992, ou encore au référendum sur le passage du septennat du président de la République à un quinquennat [\[16\]](#)...

Ainsi, de par la rédaction de l'article 11 et du fait de la personnalisation du vote, les enjeux de la question se dérobent sous le poids politique de celui qui la pose. La réforme ne résout donc pas ce problème car la coloration politique du vote se maintient. Robert Badinter va même plus loin en s'indignant : « Que l'on ne vienne pas me dire que c'est là un progrès quelconque des droits des citoyens ! C'est tout simplement une nouvelle forme d'initiative parlementaire : à côté de la proposition de loi classique apparaît une proposition de loi renforcée par une campagne de pétition [\[17\]](#). »

Enfin, nous oserons ajouter que le parlement et le gouvernement, de gauche comme de droite, ont peur du vote du peuple. Le souvenir du référendum du 29 mai 2005 en est un exemple. La rédaction de l'article 11 de la Constitution définissant le référendum illustre cette méfiance en précisant que l'initiative « ne peut avoir pour objet l'abrogation d'une disposition législative promulguée depuis moins d'un an ». Il ne faudrait pas que le peuple puisse revenir sur ce que ses représentants viennent de voter [\[18\]](#).

II - Quelques exemples dans le monde

En matière de démocratie participative, la Suisse reste un modèle de référence encore bien éloigné. La taille et le régime politique de ce pays le rendent difficilement comparable avec la France, mais il demeure que les référendums d'initiatives populaires animent la vie politique du pays. Toute loi fédérale ou même un traité international peuvent faire l'objet d'un référendum si un citoyen suisse ou un collectif réussit à récolter 50 000 signatures en cent jours.

Le nombre de signatures exigées diminue encore lorsque le référendum ne concerne qu'un canton ou une municipalité [\[19\]](#). Pour amender la Constitution, le référendum est tout simplement obligatoire, même si l'initiative est parlementaire ou gouvernementale. Lorsque l'initiative est citoyenne, les pétitionnaires ont 18 mois pour rassembler 100 000 signatures.

En Irlande, il est à présent de tradition constitutionnelle que, pour chaque changement dans la Constitution, le peuple est consulté par référendum. Plus de trente référendums ont eu lieu de la sorte, ajoutant ainsi, lorsque le résultat est positif, un amendement à la Constitution.

Le cas de la Californie

Parmi les États-Unis d'Amérique ayant une procédure de référendum d'initiative populaire, la Californie mérite l'attention, compte tenu de la fameuse « proposition 8 ». En juin 2008, cet État américain a légalisé, par voie législative, le mariage homosexuel. Une grande partie de la population réagit et six mois plus tard se

tenait un référendum abrogeant cette loi. On pourra noter ici que le référendum a eu lieu moins d'un an après le vote d'une loi par une assemblée d'élus. 52,1% contre 47,9% des citoyens californiens ont voté pour la définition du mariage comme étant l'union d'un homme et d'une femme.

Néanmoins, la Cour fédérale a jugé cette loi référendaire prohibant le mariage entre deux personnes de même sexe comme anticonstitutionnelle en 2010. Cette décision a été confirmée par la Cour suprême des États-Unis le 26 juin 2013 [\[20\]](#).

Dans l'État de Washington, le « Referendum 74 » retient actuellement l'attention. La coalition *Preserve Marriage Washington* a déposé 240 000 signatures pour empêcher l'entrée en vigueur de la loi votée en février dernier par le Sénat et la Chambre des représentants. Remises au Secrétaire d'État il n'en fallait que 120 577 pour déclencher la procédure de référendum. Washington sera donc, avec le Maryland, le Maine et le Minnesota, un des quatre États à se prononcer en novembre prochain sur la définition du mariage.

Dans les trente-deux États où la question a été posée, le « mariage gay » a toujours été rejeté [\[21\]](#).

En Croatie, pays membre de l'Union européenne depuis le 1^{er} juillet 2013, pour qu'un référendum puisse être organisé il est nécessaire de disposer de 375 000 signatures, toutes collectées dans un délai de 15 jours, soit 10% du corps électoral.

Le 13 mai 2013, un collectif citoyen croate a entrepris une collecte de signatures dans le but d'organiser un référendum sur la modification de la Constitution. Le groupe « au nom de la famille », souhaite que la Constitution croate définisse le mariage comme une union entre un homme et une femme. La question posée lors du référendum qui devrait, selon nos informations, se tenir en décembre serait la suivante : « Êtes-vous en faveur d'une définition du mariage comme une union entre un homme et une femme dans la constitution ? » Les constitutions polonaise et hongroise contiennent déjà une telle définition de mariage.

Le collectif a organisé la collecte des signatures dans deux mille localités différentes et a recueilli 131 000 signatures dès le premier jour et a annoncé avoir franchi les 700 000 signatures le 29 mai 2013 [\[22\]](#).

Briser la pensée unique

En conclusion, on se souviendra qu'en France, plus d'un million de personnes ont manifesté dans la rue à trois reprises contre la loi ouvrant le mariage aux couples de même sexe. Les sondages initiaux donnaient une majorité de Français favorables à cette ouverture, mais finalement cette majorité s'est effritée [\[23\]](#). Elle est même inexistante lorsque l'on aborde la question de l'adoption ou de la procréation médicalement assistée pour ces couples homosexuels [\[24\]](#). Il serait donc possible en théorie, et sous réserve que le Président tienne sa promesse, qu'un an après le vote de la loi Taubira, le mouvement de La Manif pour tous cherche à obtenir le référendum qu'on lui aura refusé un an plus tôt...

Il est regrettable que l'article 11 de la Constitution ait tant restreint la mise en œuvre du référendum d'initiative populaire, car l'intérêt de le développer en France réside dans les solutions qu'il pourrait apporter à de multiples conflits sociaux et « sociétaux ». La grève et les manifestations sont en France pratiquement les seules voies d'expressions pour le peuple, les uniques moyens de faire entendre son désaccord avec une politique ou une loi. Il en résulte une crispation rédhibitoire... et stérile.

De plus, la démocratie représentative sépare le pouvoir et l'autorité. C'est le peuple souverain qui est censé avoir le pouvoir et l'autorité. À travers les élections qui se tiennent régulièrement, le peuple donne l'autorité à ses représentants et élus pour exercer le pouvoir. Les élus ne peuvent gouverner que parce qu'ils tiennent leur autorité du peuple souverain qui leur a confié un mandat [\[25\]](#). Avec la démocratie directe, c'est le peuple souverain qui a le pouvoir de voter la loi et qui, par son vote, lui donne autorité. À l'évidence, c'est ce qui serait démocratiquement le plus légitime et qui permettrait de briser la banquise de la pensée unique.

Christophe Foltzenlogel est juriste à l'European Center for Law and Justice.

[1] 55,40% des inscrits ont voté au second tour des élections législatives de 2012 (source : www.interieur.gouv.fr).

[2] « “Force est de constater que la nouvelle procédure datant de 2010 et ouvrant la possibilité aux citoyens de demander pour avis une réflexion approfondie au CESE sur une réforme aussi fondamentale [...] est ainsi mort-née !”, écrit mercredi La Manif pour tous dans un communiqué », *Le JDD en ligne*, 26 février 2013.

[3] Entretien pour *Ouest France*, édition du 7 novembre 2012.

[4] Article 11, §3 de la Constitution française du 4 octobre 1958.

[5] Guy Carcassonne, *La Constitution*, Points/Essais, 9^e édition, 2009, p. 409.

[6] Le projet de loi organique, modifié par le Sénat en deuxième lecture, portant application de l'article 11 de la Constitution dispose en son article 9 que : « Si la proposition de loi n'a pas été examinée au moins une fois par chacune des deux assemblées parlementaires dans un délai de six mois à compter de la publication au *Journal officiel* de la décision du Conseil constitutionnel déclarant qu'elle a obtenu le soutien d'au moins un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales, le Président de la République la soumet au référendum. Ce délai est suspendu entre deux sessions ordinaires. »

[7] « Le Conseil constitutionnel statue par une décision motivée, qui est publiée au Journal officiel. S'il déclare que la proposition de loi satisfait aux dispositions de l'article 45-2, la publication de sa décision est accompagnée de la publication du nombre de soutiens d'électeurs à recueillir. » Article 45-3 du chapitre VI bis de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, tel que modifié par le projet de loi organique portant application de l'article 11 de la Constitution du Sénat en deuxième lecture dans son article 1^{er}.

[8] Pierre-Henri Prélôt, « L'initiative parlementaire-citoyenne de l'article 11 de la Constitution », *Constitutions*, éditions Dalloz, 2011, p.175.

[9] B. Daugeron, « Un référendum d'initiative partagée sur le “mariage homosexuel” est-il possible » ? *R. Dalloz*, 2012, p. 2613.

[10] Cité dans le document de l'Assemblée nationale n°1895, Proposition de résolution visant à mettre en œuvre l'article 11 de la Constitution sur l'extension du référendum, présenté par M. Jean-Marc Ayrault, enregistré le 2 septembre 2009, p. 5.

[11] Le 22 décembre 2010 le Conseil des ministres a adopté un projet de loi organique parachevant le processus de la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008. Un texte a été adopté en première lecture par l'Assemblée nationale le 10 janvier 2012, a été modifié par le Sénat en première lecture le 28 février 2013, puis à nouveau modifié en deuxième lecture par l'Assemblée nationale le 25 avril 2013, avant d'être à nouveau modifié en deuxième lecture par le Sénat le 12 juin 2013.

[12] Yvan Blot, *L'Oligarchie au pouvoir*, Economica, 2011 ; Hervé Kempf, *L'oligarchie ça suffit, vive la démocratie*, Seuil, 2011.

[13] On peut citer notamment la loi organique n°2009-966 du 3 août 2009 ; la loi organique n°2009-38 du 13 janvier 2009 en matière électorale ; ou encore la loi organique n°2009-403 du 15 avril 2009 permettant la révision des règlements des Assemblées parlementaires, etc.

[14] « François Hollande a aussi indiqué que la loi organique pour l'application du référendum d'initiative populaire n'ayant toujours pas été adoptée, il a “demandé au gouvernement de soumettre un projet au Parlement avant la fin de l'année” », *La Croix*, 4 octobre 2013, p. 9.

[15] S. Pinon, « Improbable loi organique, impossible initiative populaire », *AJDA*, 2009, p. 2002.

[16] Le taux d'abstention à ce référendum atteindra un record : 69,81% (source : www.interieur.gouv.fr).

[17] Robert Badinter, Sénat, séance publique du 19 juin 2008.

[18] Pierre-Henri Prétot, « L'initiative parlementaire-citoyenne de l'article 11 de la Constitution », *Constitutions*, éditions Dalloz, 2011, p.175 : « On ajoutera en ce sens que le texte de l'article 11 interdit toute initiative à finalité uniquement abrogative dans le délai d'un an suivant le vote d'une loi, et qu'une telle disposition a été rajoutée précisément pour empêcher que la procédure soit utilisée pour remettre en cause les choix majoritaires. »

[19] ... Chaque canton et chaque municipalité ont leurs exigences particulières.

[20] Hollingsworth et Al. V. Perry et Al., Supreme Court of the United States, No. 12-144, June 26, 2013.

[21] Le 5 octobre 2004, la Louisiane introduit un amendement constitutionnel interdisant le mariage homosexuel et les unions civiles homosexuelles. Le 2 novembre 2004, onze États adoptent par référendum des amendements constitutionnels définissant le mariage comme étant uniquement l'union entre un homme et une femme : Arkansas, Géorgie, Kentucky, Michigan, Mississippi, Montana, Dakota du Nord, Ohio, Oklahoma, Oregon et Utah. Le 14 avril 2005, en Oregon, la Cour suprême de l'État annule 3 000 mariages homosexuels célébrés dans le comté de Multnomah (incluant la ville de Portland).

Le 8 novembre 2005, par référendum, le Texas devient le 19^e État à adopter un amendement constitutionnel qui interdit le mariage homosexuel. Le 6 juin 2006, les électeurs de l'Alabama valident un amendement constitutionnel interdisant le mariage homosexuel. Le 7 novembre 2006, des amendements constitutionnels interdisant le mariage homosexuel sont adoptés par voie référendaire dans sept États : le Colorado, l'Idaho, la Caroline du Sud, le Dakota du Sud, le Tennessee, la Virginie et le Wisconsin.

Le 4 novembre 2008, l'Arizona et la Floride se prononcent par référendum sur des amendements constitutionnels visant à interdire le mariage homosexuel. Les électeurs de l'Arizona et de Floride votèrent à une conséquente majorité pour l'interdiction constitutionnelle du mariage homosexuel (à respectivement 56 % et 62 % des suffrages). En Arkansas, État où le mariage homosexuel n'est pas reconnu, 57 % des électeurs ont validé un amendement prévoyant l'interdiction d'adoption d'enfants par les couples non mariés, visant implicitement les couples homosexuels. Le 17 février 2012, le gouverneur du New Jersey, Chris Christie, met son veto à un projet de loi légalisant le mariage homosexuel. Le 8 mai 2012, les électeurs de Caroline du Nord approuvent à plus de 60 % un amendement constitutionnel interdisant le mariage entre deux personnes du même sexe.

[22] « Croatie : le mariage homosexuel divise le pays », *Euronews*, 29 mai 2013 (article consultable à l'adresse suivante : <http://fr.euronews.com/2013/05/29/croatie-le-mariage-homosexuel-divise-le-pays/> dernière visite : 11 octobre 2013).

[23] Un sondage effectué par le CSA pour BFMTV, réalisé par téléphone le 2 et 3 avril rendu public le 4 avril 2013 indique que 52% des français sont favorables au mariage entre homosexuels et que 43% y sont opposés. Le même institut rappelle qu'en décembre 2012, 54% des français étaient favorables au mariage des couples homosexuels et que 41% y étaient opposés. Il y a donc eu une légère baisse des personnes en faveur du projet de loi et une légère hausse de l'opposition (chiffres disponibles sur le site officiel : www.bva.eu, dernière visite le 8 octobre 2013).

[24] À titre d'exemple, selon un sondage BVA réalisé du 20 au 27 décembre 2012 et rendu public le 10 janvier 2013 « l'adoption par des couples homosexuels n'est désormais plus majoritairement soutenue. 53% (contre 43%) des Français y sont aujourd'hui opposés alors qu'ils étaient 56% à y être favorables l'année dernière ».

[25] Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, Article 3 : Le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la Nation. Nul corps, nul individu ne peut exercer d'autorité qui n'en émane expressément.