

# Référendum national

Le référendum est un mécanisme de décision par lequel les citoyennes et les citoyens adoptent ou abrogent un acte juridique.

## France

**Précision terminologique** – L'expression « référendum d'initiative partagée » désigne un type particulier de demande de vote populaire, que le référendum soit ou non organisé *in fine*.

**Sources** – Articles 11, 88-5 et 89 de la Constitution de 1958 (C) ; loi organique n° 2013-1114 du 6 décembre 2013.

**Approche historique et évolutions constitutionnelles** – La France n'a pas réussi à devenir une terre d'accueil du référendum. Après son introduction pour l'adoption des constitutions révolutionnaires à partir de 1793, son usage plébiscitaire au cours du Premier Empire (1804-1814) et du Second Empire (1852-1870) l'a durablement discrédité auprès des républicains. Les lois constitutionnelles de 1875 l'ont ignoré tandis que la Constitution de 1946 ne l'a réintroduit qu'en matière constitutionnelle. Si le référendum a retrouvé un nouveau souffle avec la Constitution de la V<sup>e</sup> République, son usage s'est quant à lui raréfié durant ces dernières décennies.

Au cours des années 1990 et 2000, la volonté des gouvernants de rapprocher les citoyens de l'exercice du pouvoir, en réponse à la crise de la démocratie représentative, s'est traduite par différentes révisions constitutionnelles permettant d'élargir considérablement le champ d'application du référendum et instaurant une nouvelle procédure d'initiative référendaire. Prévu par trois articles de la Constitution de 1958 (11, 88-5 et 89) pour l'ensemble national, le référendum existe

## Suisse

**Précision terminologique** – En Suisse, le terme « référendum » désigne le vote populaire mais aussi, dans le cas du référendum facultatif, la demande de vote.

**Sources** – Articles 138 et ss, spéc. 140 et 141, ainsi que 165 de la Constitution fédérale (Cst.) ; Loi sur les droits politiques (LDP), articles 58 à 67b.

**Approche historique et évolutions constitutionnelles** – Né en France, le référendum a trouvé une terre d'accueil en Suisse, où il est devenu la « pierre angulaire » du régime politique. Le référendum est, avec l'initiative populaire, l'une des deux institutions qui caractérisent le système politique suisse, dans lequel la démocratie directe (ou semi-directe) est omniprésente, au plan fédéral comme aux plans cantonal et communal. Si le référendum fait office de frein en main citoyenne, l'initiative populaire joue le rôle d'accélérateur, permettant à 100 000 citoyennes et citoyens de demander en tout temps une révision, partielle ou totale, de la Constitution fédérale, proposition qui est soumise au vote, en principe, du peuple et des cantons (exceptionnellement du peuple seul). Les deux instruments sont liés : l'initiative, proposition citoyenne de modifier la Constitution, aboutit toujours à un vote populaire, donc à un référendum – sauf rares cas d'invalidation, pour contradiction avec le droit international impératif ou violation de certaines règles de forme.

La première Constitution de l'État fédéral, en 1848, ne connaissait, au plan fédéral, que le référendum et l'initiative en matière

également au plan local (→**Référendum local**).

**Champ d'application** – Le référendum peut concerner l'adoption d'une loi ordinaire ou organique (art. 11 et 88-5 C) ou d'une révision constitutionnelle (art. 89 C). En matière législative, il est prévu pour l'adoption d'un projet de loi (déposé par l'exécutif) ou d'une proposition de loi (déposée par les parlementaires) « 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 » (art. 11 C) ou d'un projet de loi autorisant le chef de l'État à ratifier le traité d'adhésion d'un État à l'Union européenne (art. 88-5 C). En matière constitutionnelle, le champ d'application d'une révision par référendum est défini négativement : seuls ne peuvent être remis en cause la forme républicaine du gouvernement et les transferts de compétences aux institutions de Nouvelle-Calédonie.

**Déclenchement** – L'article 11 distingue deux procédures selon que la demande de référendum porte sur un projet de loi ou sur une proposition de loi. Dans le premier cas, elle peut émaner du Gouvernement ou des deux assemblées parlementaires conjointement. Le chef de l'État décide discrétionnairement d'y donner suite ou non. Dans le second cas, elle doit être faite par un cinquième des parlementaires (185) soutenus par un dixième des électeurs (4,9 millions). On parle alors de référendum d'initiative partagée dans la mesure où la demande de référendum associe représentants et représentés. Cette initiative ne conduit pas nécessairement à l'organisation d'un

constitutionnelle : la Constitution ne pouvait être révisée que par un vote populaire, obligatoire, le texte proposé devant recueillir la double majorité du peuple et des cantons (référendum obligatoire). De plus, 50 000 citoyens (à l'époque) pouvaient proposer une révision de la Constitution (initiative populaire). Ces instruments se sont par la suite fortement développés. La révision totale de 1874 y a ajouté le référendum facultatif en matière législative : 30 000 citoyens (à l'époque) peuvent demander le vote populaire, vote à la majorité du peuple (seul), pour toutes les lois fédérales et certains arrêtés du Parlement fédéral. Ce nouvel instrument a profondément transformé le paysage politique, induisant le régime de consensus. En 1891, une autre révision, partielle, a introduit l'initiative pour la révision partielle, permettant à 50 000 citoyens (alors) de proposer en tout temps une telle révision de la Constitution, proposition qui s'adresse au peuple et aux cantons et que les autorités ne peuvent arrêter.

Par la suite, ces deux instruments, spécialement le référendum, ont encore été développés : extension du référendum aux traités internationaux [1921, 1977], ainsi qu'aux arrêtés ou lois urgentes [1949] ; augmentation du nombre de signatures requis pour les initiatives et demandes de référendum [1977], etc.

**Système et champ d'application du référendum** – Le référendum se subdivise en deux types, obligatoire et facultatif.

Le référendum est obligatoire, en ce sens qu'il a lieu automatiquement, en vertu de la Constitution, pour toutes les révisions de la Constitution fédérale, pour certains traités internationaux (d'adhésion à une communauté supranationale [UE p. ex.] ou à une organisation de sécurité collective [OTAN p. ex.]) et pour certaines lois urgentes (prises

référendum. Le président de la République ne doit en effet l'organiser que si les assemblées n'ont pas examiné le texte proposé dans un délai de six mois.

S'agissant de l'autorisation de ratifier un traité d'adhésion à l'Union européenne, elle est en principe soumise au peuple, mais les assemblées réunies en Congrès peuvent s'y substituer à la majorité des trois cinquièmes (art. 88-5 C).

Enfin, en matière de révision constitutionnelle, le référendum est obligatoire lorsque la réforme a été initiée par les parlementaires. En revanche, si elle a été proposée par l'exécutif, le président de la République a le choix entre un référendum ou le vote du Congrès (réunissant députés et sénateurs) à la majorité des trois cinquièmes (art. 89 C).

La maîtrise du déclenchement du référendum par les autorités politiques se vérifie à travers les trois procédures référendaires nationales, tant pour l'initiative que pour la décision d'organiser le référendum.

**Pratique** – Deux périodes se distinguent assez nettement.

Sous la présidence de Charles de Gaulle (1959-1969), le référendum a connu une pratique soutenue, marquée par une forte personnalisation des enjeux de chaque scrutin. Les quatre référendums organisés sont accompagnés d'un discours sans équivoque du chef de l'État : à travers la question posée aux citoyens, il s'agit d'approuver sa politique et son maintien à la tête de l'État. De Gaulle engage systématiquement sa responsabilité politique et démissionne après l'échec de 1969.

Ses successeurs se méfieront de cet instrument de démocratie qui comporte toujours le risque d'un désaveu. Ils se garderont de solliciter la confiance des citoyens à l'occasion

pour plus d'un an, sans base constitutionnelle). Le vote a lieu, sauf trois hypothèses particulières, à la double majorité, du peuple et des cantons (tous les cantons ont une voix, sauf six « demi-cantons », qui n'en ont qu'une demie, la voix du canton étant donnée par le résultat du vote populaire dans ce canton).

Le référendum facultatif, lui, doit être demandé, et le vote n'a lieu que s'il l'est valablement. Il vaut pour toutes les lois fédérales (dont les lois urgentes prises pour plus d'un an et conformes à la Constitution), certains traités internationaux et certaines décisions concrètes du Parlement. Seule compte la majorité du peuple.

Le référendum est toujours décisionnel (jamais consultatif), il n'est jamais plébiscitaire (c'est-à-dire décidé par les autorités, sauf dans une hypothèse particulière, pour certains traités internationaux) et il est généralement suspensif, en ce sens qu'il empêche l'entrée en vigueur de l'acte en cause tant que la procédure référendaire n'a pas eu lieu. Pour les lois urgentes, il est abrogatoire, et non suspensif : il intervient après l'entrée en vigueur et peut conduire à l'abrogation de la loi.

**Déclenchement** – Le déclenchement est automatique, en vertu de la Constitution, pour le référendum obligatoire : personne, ni une autorité, ni les citoyennes et citoyens ou une fraction d'entre eux, ne doit décider ou demander le vote ; à l'inverse, personne ne peut l'empêcher. Le vote doit avoir lieu, faute de quoi l'acte en cause ne peut entrer en vigueur (s'il s'agit d'un acte urgent, entré en vigueur, il sera automatiquement abrogé au terme d'une année).

Pour le référendum facultatif, le vote doit en revanche être demandé, et il peut l'être, dans les cent jours dès l'adoption de l'acte par le

des référendums. Ils ne mettent plus leur mandat en jeu et le font savoir. Le président Chirac perd d'ailleurs le référendum qu'il organise en 2005 sur le « traité constitutionnel » sans en tirer de conséquence quant à son maintien au pouvoir. L'échec de 1969, conforté par celui de 2005, a largement contribué à la raréfaction du référendum dont le déclenchement est maîtrisé par les autorités politiques. Les chiffres sont éloquentes. Seuls cinq référendums ont été organisés depuis 1969 (le dernier il y a vingt ans). Depuis cette date, une seule des vingt-deux révisions de la Constitution a été entérinée par référendum. Les présidents choisissent presque systématiquement la voie du Congrès, moins risquée politiquement. Ainsi, les réformes réalisées en vue d'élargir les possibilités de référendum n'ont pas remédié au déclin de la pratique référendaire. La méfiance qu'il inspire aux gouvernants l'emporte sur leur volonté de développer cet instrument de démocratie.

Christophe Geslot

*Pour en savoir davantage* – Morel Laurence, *La question du référendum*, Paris, Presses de Sciences Po, 2019 – Rambaud Romain, *Droit des élections et des référendums politiques*, Paris, LGDJ, 2019

Parlement, par 50 000 citoyennes et citoyens ou huit cantons. En pratique, il ne l'a été qu'une fois par les cantons (sur quelque 210 demandes).

**Pratique** – Au total, on compte depuis 1848 plus de 460 votes obligatoires (état août 2024) :

- 3 sur des projets de révision totale (un rejeté [1872], 2 acceptés [1874 et 1999]) ;
- 222 sur des projets de révision partielle de la Constitution (180) et des contre-projets de l'Assemblée à des initiatives populaires (42) : sur ces 222 objets, 59 ont été rejetés, 163 acceptés ;
- 237 sur des initiatives populaires (sur les quelque 540 lancées depuis 1891, dont 365 valablement déposées, dont une centaine retirée et 4 invalidées) : 211 initiatives ont été rejetées, 26 acceptées.

Quant au référendum facultatif, sur 3 500 actes environ adoptés par le Parlement qui y étaient assujettis depuis 1874, il a été valablement demandé 210 fois ; le peuple a accepté l'acte (le plus souvent, une loi) 124 fois et l'a refusé 86 fois.

Pascal Mahon et Nesa Zimmermann

*Pour en savoir davantage* – Grisel Etienne, *Initiative et référendum populaire*, 3<sup>e</sup> éd., Berne 2004 – Mahon Pascal/Baer Magali, *La démocratie directe ou semi-directe : un élément de l'ADN de la Suisse*, in : Duffy-Meunier Aurélie (dir.), *Quels espaces pour la démocratie participative ? Perspectives comparées*, Paris 2021, p. 103-123