

Le référendum sous la Ve République



Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise)

Questionnaire sur l'usage du référendum

Adopté par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 9e réunion (Venise, 17 juin 2004) et par la Commission de Venise lors de sa 59e Session plénière (Venise, 18-19 juin 2004) sur la base d'une contribution de M. François LUCHAIRE (membre, Andorre)

I - Référendums nationaux

A - Quel fondement juridique ?

1. Le référendum est-il prévu par la Constitution ?

Oui, deux dispositions le prévoient :

Article 11 : « Le Président de la République, sur proposition du Gouvernement pendant la durée des sessions ou sur proposition conjointe des deux assemblées, publiées au Journal Officiel, peut soumettre au référendum tout projet de loi portant sur l'organisation des pouvoirs publics, sur des réformes relatives à la politique économique ou sociale 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.

Lorsque le référendum est organisé sur proposition du Gouvernement, celui-ci fait, devant chaque assemblée, une déclaration qui est suivie d'un débat.

Lorsque le référendum a conclu à l'adoption du projet de loi, le Président de la République promulgue la loi dans les quinze jours qui suivent la proclamation des résultats de la consultation. »

Article 89 : « L'initiative de la révision de la Constitution appartient concurremment au Président de la République sur proposition du Premier Ministre et aux membres du Parlement.

Le projet ou la proposition de révision doit être voté par les deux assemblées en termes identiques. La révision est définitive après avoir été approuvée par référendum.

Toutefois, le projet de révision n'est pas présenté au référendum lorsque le Président de la République décide de le soumettre au Parlement convoqué en Congrès ; dans ce cas, le projet de révision n'est approuvé que s'il réunit la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés. Le bureau du Congrès est celui de l'Assemblée Nationale. »

2. A défaut de dispositions constitutionnelles la loi permet-elle de recourir au référendum ? En quelles matières ?

Les référendums nationaux ne peuvent être organisés sans base constitutionnelle.

B - Quel est le type de référendum ? Qui décide ?

1. Référendum obligatoire

- Le référendum est-il exigé par la Constitution, qui dispose que certains textes sont soumis automatiquement au référendum

avant ou après leur adoption par le Parlement ?

Il n'y a pas d'obligation pour les référendums de l'article 11.

Pour une révision de la Constitution, le Président de la République, s'il choisit la voie du Congrès, n'est pas tenu d'organiser un référendum. Depuis les débuts de la Ve République, deux seulement des 17 révisions constitutionnelles ont fait l'objet d'un référendum.

Le référendum n'est obligatoire que dans l'hypothèse d'une révision constitutionnelle d'initiative parlementaire.

2. Référendum à la demande d'une autorité

a. Le référendum peut-il être organisé à la demande d'une autorité ?

Oui (art. 11), à la demande du Gouvernement ou des deux assemblées.

b. Si oui, qui peut décider l'organisation d'un référendum ? Le chef de l'Etat, le Gouvernement, le Parlement, une fraction du Parlement, des entités territoriales ?

Dans le cas de l'article 11, c'est le Président de la République sur proposition du Gouvernement ou proposition conjointe des deux Assemblées. La décision du Président de la République est prise sans contreseing ministériel (art. 19).

Dans le cas de l'article 89, c'est soit le Président de la République, sur proposition du Premier ministre, soit le Parlement.

3. Référendum à la demande d'une fraction du corps électoral

Non, aucune disposition constitutionnelle ne le permet.

a. Un certain nombre d'électeurs peut-il exiger l'organisation d'un référendum ? Dans ce cas, quel est le pourcentage des électeurs exigé pour valider la proposition ? Comment sont vérifiées les signatures des électeurs ?

b. Une demande de référendum peut-elle porter sur un texte déjà adopté par le Parlement ? Une initiative populaire peut-elle proposer un texte nouveau ?

4. Procédure impliquant plusieurs autorités

- Est-il prévu que la présentation d'un texte au vote populaire est soumise à l'accord de plusieurs organes ?

Dans le cas de l'article 11, c'est une décision du Président de la République sur proposition du Gouvernement ou des deux Assemblées.

Dans le cas de la révision constitutionnelle (article 89), l'initiative de celle-ci appartient soit au Président de la République, sur proposition du Premier ministre (projet de révision), soit aux membres du Parlement (proposition de révision). Elle doit être approuvée par les deux chambres, puis selon les cas, par référendum ou par le Congrès.

Par exemple :

Si le référendum est proposé par le chef de l'Etat, faut-il une proposition du Gouvernement ou de l'une ou des deux chambres du Parlement ? Le chef de l'Etat ou le chef du Gouvernement peuvent-ils refuser la proposition ?

Aucune divergence ne s'est produite jusqu'à maintenant entre le Président de la République et le Gouvernement sur l'opportunité d'un référendum. La proposition a donc un caractère formel. Il est même arrivé que le Président annonce un référendum, avant la proposition du Gouvernement

Dans le cas de la révision (art. 89), le cas s'est produit (en 1973) d'un projet de révision, portant sur la réduction du mandat présidentiel de sept à cinq ans, approuvé par les deux chambres en termes identiques mais n'ayant pas abouti.

- Si le référendum est demandé par une fraction du corps électoral, faut-il l'accord du Parlement/d'une fraction du Parlement ?

Sans objet

- Le référendum peut-il être fondé sur une initiative populaire présentant une proposition alternative à un projet retenu par le Parlement ?

Sans objet

5. Rôle du Parlement :

- Peut-il s'opposer à l'organisation d'un référendum en adoptant un contre-projet portant sur le même objet ? Dans quel délai ? Une majorité spéciale est-elle requise ?
- Peut-il soumettre un contre-projet au peuple simultanément au premier texte proposé ?
- Peut-il donner uniquement son avis ?
- Un délai est-il fixé pour que le Parlement prenne position et, si celui-ci n'est pas respecté, quelles en sont les conséquences ?
- En cas de référendum portant sur une question de principe/une proposition non formulée/abrogatif (voir paragraphe suivant), doit-il adopter un (nouveau) texte juridique ?

Deux hypothèses :

Dans le cas de la révision constitutionnelle, l'approbation parlementaire est nécessaire : si la loi constitutionnelle n'est pas approuvée dans les mêmes termes par les deux assemblées, le référendum ne peut pas être organisé.

Dans le cas de l'article 11, la seule obligation de l'Exécutif est de tenir un débat devant chaque assemblée.

C - Contenu

1. Types d'actes soumis au référendum

- Le référendum est-il prévu seulement pour modifier la Constitution ?

Non, d'autres cas sont prévus par l'article 11 (cf. texte supra). **- Un référendum est-il nécessaire pour modifier la Constitution ?**

Non, il n'est pas nécessaire si le Président de la République décide de soumettre au Congrès la loi de révision votée dans les mêmes termes par les deux assemblées.

- Sur quels autres types d'actes le référendum peut-il intervenir ? En particulier, le référendum est-il nécessaire ou possible pour l'adhésion à l'Union européenne ou à une organisation internationale ?

L'article 11 prévoit trois domaines :

- L'organisation des pouvoirs publics ;
- Les réformes relatives à la politique économique et sociale et aux services publics qui y concourent ;
- La ratification d'un traité non contraire à la Constitution mais susceptible d'influencer le fonctionnement des institutions.

Les Traités de l'Union européenne sont, le plus souvent, susceptibles d'être soumis à référendum.

Pour l'adhésion initiale à la CEE, la question ne s'est pas posée, la France ayant adhéré dès le début aux structures européennes, avant l'actuelle Constitution.

2. Matières sur lesquelles peut porter le référendum

- Le référendum est-il réservé à certaines matières ? Certaines matières sont-elles soumises obligatoirement au référendum ou, au contraire, exclues du référendum ?

L'article 89 permet (initiative présidentielle) ou impose (initiative parlementaire) de soumettre au référendum toute révision constitutionnelle.

L'article 11 prévoit trois domaines :

- L'organisation des pouvoirs publics ;
- Les réformes relatives à la politique économique et sociale et aux services publics qui y concourent ;
- La ratification d'un traité non contraire à la Constitution mais susceptible d'influencer le fonctionnement des institutions.

Au total, le domaine possible du référendum est vaste.

D - La forme du texte soumis au référendum (la validité formelle)

1. Quelle est la forme possible du texte soumis au référendum ?

- Un projet rédigé de texte constitutionnel, légal ou autre
- L'abrogation d'un texte en vigueur
- Une question de principe (par exemple : « êtes-vous en faveur d'un amendement de la Constitution visant à introduire un système présidentiel ? ») ou
- Une proposition concrète qui n'est pas présentée sous la forme de dispositions spécifiques, dite "proposition non-formulée" (par exemple : «êtes-vous en faveur d'un amendement de la Constitution réduisant le nombre de sièges du Parlement de 300 à 200 ? »).

C'est un texte de loi, soit un projet de loi constitutionnelle, soit un projet de loi ordinaire (lequel peut consister à autoriser la ratification d'un traité) ; en aucun cas, ce ne peut être une question de principe.

2. Les questions soumises au référendum doivent-elles respecter :

[Lignes directrices sur le référendum constitutionnel à l'échelle nationale, adoptées par la Commission de Venise lors de sa 47e réunion plénière (Venise, 6-7 juillet 2001) (CDL-INF(2001)010), par. II.C.]

- 1 - l'unité de la forme (une même question ne doit pas combiner un projet rédigé et une proposition non formulée ou une question de principe) ;
- 2 - l'unité de la matière (sous réserve du cas de révision totale d'un texte, il doit exister un rapport intrinsèque entre les différentes parties de chaque question soumise au vote, afin de garantir la liberté de vote de l'électeur, qui ne doit pas être appelé à accepter ou rejeter en bloc des dispositions sans lien entre elles) ;
- 3 - l'unité de rang : une même question ne doit pas porter simultanément sur la Constitution et un acte normatif inférieur.
- 4 - Le vote doit-il porter sur une seule question ou peut-elle porter sur plusieurs ?
- 5 - La ou les questions doivent-elles être claires et non suggestives ?

Il n'existe pas d'encadrement tel que suggèrent ces questions.

La jurisprudence du Conseil constitutionnel sur la loyauté des consultations va cependant dans le sens d'une question unique et claire. La question posée « doit satisfaire à la double exigence de loyauté et de clarté de la consultation » et « ne doit comporter d'équivoque » ni sur le sens de la question posée, ni la portée de la consultation (décision n° 87-226 DC du 26 juin 1987, cons. 7 et 9, statut de la Nouvelle-Calédonie ; n° 2000-428 DC du 4 mai 2000, consultation de la population de Mayotte sur son avenir statutaire).

E - Limites matérielles du référendum (la validité matérielle)

Cf. CDL-INF(2001)010, par. II.D.

Le référendum est-il exclu si le texte proposé est contraire :

- Au droit international ou à certaines de ses normes
- À la Constitution ou à certaines de ses normes
- À d'autres normes de droit supérieur

Les conditions de fond et de forme fixées par chacun des articles 11 et 89, comme les domaines respectifs de ces deux articles doivent être respectées. Bien que cette question ait longtemps donné lieu à des réponses incertaines, on peut maintenant invoquer trois séries de considérations, correspondant à autant de jurisprudences complémentaires successives.

Pour ce qui concerne la période précédant le référendum, le Conseil constitutionnel s'est récemment reconnu compétent pour statuer sur un décret de convocation des électeurs (décision Hauchemaille du 25 juillet 2000).

Pour la période postérieure au référendum, le peuple s'étant prononcé, toute contestation devient impossible. Cette jurisprudence a été dégagée très tôt, dès 1962 à propos du projet prévoyant l'élection du Président de la République au suffrage universel (cf. décision 62-20 DC du 6 novembre 1962) et confirmée en 1992 (cf. décision n° 92-313 DC du 23 septembre 1992 relative à la loi autorisant la ratification du traité sur l'Union européenne).

Enfin le Conseil d'Etat a eu l'occasion de compléter cette jurisprudence (Assemblée, M. Sarran, M. Levacher et autres, 30 oct. 1998) en se prononçant sur la notion de référendum au sens de l'article 60 de la Constitution, qui dispose que le Conseil constitutionnel veille à la régularité des opérations de référendum, et de l'article 46 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 portant loi organique, qui prévoit la consultation du Conseil constitutionnel sur l'organisation des opérations de référendum.

Le Conseil d'Etat a ainsi jugé qu'il résultait de ces articles, rapprochés avec l'article 3 de la Constitution, que « seuls les référendums par lesquels le peuple français exerce sa souveraineté, soit en matière législative dans les cas prévus par l'article 11 de la Constitution, soit en matière constitutionnelle comme le prévoit l'article 89, sont soumis au contrôle du Conseil constitutionnel. »

On peut noter qu'à cette occasion, l'Assemblée du contentieux a confirmé la position prise par les formations administratives du Conseil d'Etat selon laquelle l'article 11 ne peut être utilisé pour modifier la Constitution.

F - Campagne/propagande/financement et votation

1. Campagne et propagande

Cf. CDL-INF(2001)010, par. II.E.2.

a. Les autorités sont-elles tenues de fournir une information objective, notamment par la remise du texte et d'une notice explicative aux électeurs ?

Ce n'est pas une obligation explicite, mais l'usage suivi depuis 1958 conduit, de fait, à une réponse positive.

b. Si une notice explicative est prévue, qui la rédige ? Les formations politiques peuvent-elles participer à la rédaction de cette notice ? La notice explicative doit-elle présenter le point de vue des autorités et celui des personnes ayant un point de vue opposé, de manière équilibrée ?

Jusqu'à présent, c'est le Gouvernement qui rédige la notice explicative. Rien n'oblige à la compléter, mais rien ne l'interdit non plus.

Le Conseil constitutionnel examine le projet de notice, comme tous les actes préparatoires au référendum.

c. La propagande pour ou contre le texte proposé est-elle réservée aux partis politiques ? Dans le cas contraire, qui peut participer à cette propagande ? Les autorités (nationales, régionales, locales) peuvent-elles faire campagne ?

Normalement, seuls peuvent s'exprimer à la radio et à la télévision les partis politiques, avec deux catégories : ceux représentés au Parlement et ceux dont, compte tenu de la nature de la question posée, la participation paraît justifiée. Par exemple, pour le référendum sur la Nouvelle-Calédonie en 1988, a été prévue une représentation particulière des partis de Nouvelle-Calédonie.

d. Les médias publics sont-ils tenus de réserver une place égale aux partisans et aux adversaires du texte proposé ?

La formule usitée est « une place équitable » de façon à éviter des situations concrètes insolubles que le mot égalité suggère mathématiquement.

e. Qu'en est-il des médias privés ? Les conditions financières ou autres de la publicité radio-télévisée sont-elles égales pour les

partisans et les adversaires du projet ?

Les médias sont tenus de rendre compte équitablement, qu'ils soient publics ou privés. Les conditions d'égalité ne portent que sur les émissions prises en charge intégralement par l'Etat. La campagne officielle ne coûte donc rien aux partis ; en revanche, le reste (réunions, tracts, etc.) est à leur charge exclusive.

2. Financement

Cf. CDL-INF(2001)010, par. II.F.

a. L'utilisation de fonds publics en faveur ou en défaveur d'un projet soumis au référendum est-elle autorisée ? Dans quelle mesure ? Est-elle exclue pendant la période précédant le vote ?

Il n'existe pas d'encadrement du financement d'une campagne référendaire. La question pourrait cependant être soulevée dans un proche avenir par certaines formations politiques soucieuses d'accéder aux fonds publics pour financer une campagne.

b. La rémunération de la collecte des signatures pour les initiatives populaires par des fonds privés est-elle autorisée, et à quelles conditions ?

Sans objet

3. Votation

a. Les opérations électorales sont-elles réalisées en un seul jour ou sur plusieurs ?

En un seul.

b. S'il y a un décalage horaire important entre les différents centres de vote, les résultats de certains d'entre eux peuvent-ils être connus avant la clôture des opérations des autres centres ?

En droit, non. Dans la pratique, il est bien difficile de l'empêcher. La question est cependant à l'étude.

c. La participation de chaque électeur est-elle obligatoire ?

Non *d. Quorum [Cf. CDL-INF(2001)010, par. II.O] : Pour que la consultation soit valable, doit-elle avoir recueilli un certain pourcentage de votants par rapport au nombre des inscrits ? Ou faut-il une participation minimale ?*

Non, rien de tel n'est prévu.

G - Les effets du référendum

Cf. CDL-INF(2001)010, par. II.N.

1. Quels sont les effets du référendum ? Est-il demandé aux électeurs un simple avis (référendum consultatif) ? Ou une décision (référendum décisionnel) ?

Le référendum national a toujours une portée décisionnelle .

2. Le référendum oblige-t-il à prendre d'autres décisions (voir point B.5) ?

Généralement, oui. Une réponse positive au référendum se conclut par la promulgation de la loi constitutionnelle ou ordinaire correspondant au projet ou par la ratification d'un traité.

Cette transformation du droit positif emporte le plus souvent toute une chaîne de conséquences. Par exemple, le référendum sur le statut de la Nouvelle-Calédonie de 1988 a entraîné une refonte complète du droit local.

3. Si le référendum porte sur un texte déjà adopté par une autorité, est-il :

- **Suspensif** : le texte ne peut entrer en vigueur tant qu'il n'a pas été approuvé par les électeurs ou qu'une demande de référendum n'a pas eu lieu dans le délai prévu par la Constitution ou par la loi ;

Est en effet « suspendue » une révision constitutionnelle adoptée par les deux chambres, mais non ratifiée par la voie référendaire ou par celle du Congrès.

- **Résolutoire** : le texte cesse d'être en vigueur suite à un vote négatif/en l'absence de vote positif intervenant dans un certain délai après son adoption ;

Non, pas de cas entrant dans cette hypothèse.

- **Abrogatif** : l'acceptation du référendum conduit à l'abrogation d'une disposition en vigueur.

Dans le cas où le texte soumis à référendum abroge des dispositions existantes du droit positif.

H - Parallélisme des formes et normes prévoyant le référendum

1. Une disposition acceptée/refusée par référendum peut-elle être révisée/introduite par une procédure excluant le référendum [Cf. CDL-INF(2001)010, par. II.L] ?

Oui. Par exemple, le statut de 1988 de la Nouvelle-Calédonie, approuvé par référendum national, a été substantiellement modifié en 1999 par une loi organique.

2. Une norme constitutionnelle ou législative prévoyant la possibilité d'organiser un référendum peut-elle être révisée par une procédure excluant le référendum [Cf. CDL-INF(2001)010, par. II.K] ?

Oui. On peut en théorie concevoir que l'article 89 (qui mentionne le référendum comme procédé de révision constitutionnelle) soit modifié par le Congrès.

I - Règles particulières relatives à l'initiative populaire

Cf. CDL-INF(2001)010, par. II.J

Sans objet

1. Quels sont les délais pour la récolte des signatures ?

2. Qui est autorisé à récolter les signatures ?

3. Comment la vérification des signatures s'effectue-t-elle ?

4. Une autorité est-elle autorisée à rectifier les vices résultant du contenu de la question ? (Exemples : en matière de validité formelle, de caractère obscur, trompeur ou suggestif de la question)

J - Contrôle juridictionnel

Cf. CDL-INF (2001)010, par. II.P.

1. La décision d'organiser ou de ne pas organiser un référendum peut-elle faire l'objet d'un recours devant une juridiction ? Ou un contrôle judiciaire est-il exercé d'office ? Ce contrôle concerne-t-il en particulier l'aboutissement des initiatives populaires ?

En principe oui, mais le contrôle porte sur la procédure quand il s'agit d'un référendum national. Toutefois, la jurisprudence Hauchemaille (25 juillet 2000) permettrait, au travers du décret de convocation des électeurs, lequel comprend en annexe le texte de la question posée, un contrôle au fond sur la constitutionnalité de la procédure.

Le juge judiciaire n'est compétent que pour l'inscription sur les listes électorales et le juge administratif pour les actes administratifs préparatoires (décisions du Conseil Supérieur de l'Audiovisuel sur la campagne audiovisuelle etc.).

2. Dans l'affirmative, quels sont les cas où le juge peut s'opposer à la tenue d'un référendum (violation de l'unité de la forme, de l'unité de la matière, absence de clarté de la question, etc.) ?

Jusqu'ici, le cas ne s'est pas produit en France

3. Les résultats du référendum peuvent-ils faire l'objet d'un contrôle juridictionnel ?

Oui, mais dans des conditions très différentes du droit commun électoral : le Conseil constitutionnel examine en effet les réclamations (inscrites aux procès-verbaux des bureaux de vote) dans le cadre même des opérations de recensement national des votes dont il est chargé.

4. Qui a qualité pour recourir ?

Ordinairement en droit, le représentant de l'Etat dans chaque département ou collectivité équivalente. Dans des conditions très particulières (inscription au procès-verbal du bureau de vote), chaque électeur.

K - Les expériences de référendum

1. Depuis que le pays est doté d'une Constitution combien de référendums ont-ils été organisés ? Précisez quels types de référendum ont été organisés (voir supra I.C).

Référendums nationaux : 9 depuis 1958, 2 en 1945, 3 sous le Second Empire.

2. Qui a pris l'initiative d'organiser chacun d'eux ?

Le pouvoir exécutif depuis 1958.

3. Certains référendums ont-ils échoué faute d'une participation suffisante ?

Sans objet, faute de quorum légal. Cependant, à trois reprises, les taux de participation ont été jugés décevants :

- En 1972 (entrée de la Grande-Bretagne, de l'Irlande et du Danemark dans la CEE) : 60,40% ;
- En 1988 (statut de la Nouvelle-Calédonie) : 37,40 % ;
- En 2000 (quinquennat), 30,73 %.

4. A combien de référendums les électeurs ont-ils donné une réponse affirmative ?

Depuis 1945, les référendums nationaux se sont tous conclus favorablement, sauf à deux reprises, en 1945 et en 1969 (soit 10 sur 12).

En 1969, à la suite de l'échec d'un référendum constitutionnel portant sur le Sénat et la décentralisation, le Président de la République, Charles de Gaulle, a mis fin à son mandat.

5. A combien de référendums les électeurs ont-ils donné une réponse négative ?

Deux (un en 1945, un en 1969).

6. La réponse s'explique-t-elle en grande partie pour des raisons étrangères à la question posée ?

La plupart des commentateurs se sont accordés pour expliquer l'échec du référendum en 1969 comme exprimant surtout une lassitude à l'égard du général de Gaulle.

7. Une réponse affirmative s'explique-t-elle par la popularité de celui qui a posé la question ?

On l'a dit des premiers référendums organisés sous la Ve république par le général de Gaulle.

8. Une réponse négative s'explique-t-elle par l'impopularité des gouvernants ? Ou par un mécontentement général ? Ou encore

par une inexacte compréhension des enjeux en cause ?

Ces explications ont été avancées. D'autres raisons ont toutefois pesé dans la balance.

II - Référendums régionaux ou locaux

A - Quel fondement juridique ?

1. Le référendum régional ou local est-il prévu par la Constitution nationale ?

Oui (cf. art. 53, 72-1, 72-4, 73 et 76), surtout depuis la révision du 28 mars 2003 sur la décentralisation. Il y a lieu de distinguer le référendum institutionnel, intéressant un territoire particulier et portant sur son statut de collectivité, et le référendum local, organisé par une collectivité dans un domaine relevant de sa compétence.

2. A défaut de dispositions constitutionnelles la loi nationale permet-elle de recourir au référendum ?

La loi du 6 février 1992 avait en effet autorisé l'organisation d'un référendum consultatif sans base constitutionnelle. Celle-ci a été introduite en 2003 en conférant à la réponse une portée décisionnelle (cf. loi organique n° 2003-705 du 1er août 2003).

3. Des dispositions des entités (fédérées, régionales, autonomes, etc.) prévoient-elles le référendum ?

Sans objet

4. En quelles matières le référendum est-il possible ?

Le référendum institutionnel porte sur deux domaines précis :

- La cession de territoire ou l'accession à l'indépendance d'un territoire d'outre-mer ;
- L'évolution institutionnelle (par exemple, outre-mer et Corse).

Le référendum local porte exclusivement sur une question relevant de la compétence de la collectivité qui l'organise.

A1 - A quel niveau ?

1. Au niveau des Etats fédérés ?

Sans objet

2. Au niveau des provinces ? Des régions ?

Le référendum institutionnel concerne les collectivités particulières (outre-mer, Corse). Le référendum local est possible aux trois niveaux de l'organisation décentralisée de la République.

3. Au niveau de circonscriptions plus réduites ? Des départements ?

Pour le référendum local, c'est possible pour les départements.

4. Au niveau des communes ?

C'est le cas le plus fréquent de référendum local.

5. En quelles matières ?

La règle est que « L'assemblée délibérante d'une collectivité territoriale peut soumettre à référendum local tout projet de délibération tendant à régler une affaire de la compétence de cette collectivité » (cf. art. L.O. 1112-1 du code général des collectivités locales, résultant de la loi organique du 1er août 2003 précitée).

6. Les autorités nationales ou fédérales peuvent-elles intervenir, et dans quelles conditions ?

Le représentant de l'Etat intervient pour le contrôle de légalité, soit avant l'organisation du référendum, soit après.

Dans le premier cas, les modalités du contrôle sont prévues par l'article L.O. 1112-3 du code précité :

« L'exécutif de la collectivité territoriale transmet au représentant de l'Etat dans un délai maximum de huit jours la délibération prise en application de l'alinéa précédent.

Le représentant de l'Etat dispose d'un délai de dix jours à compter de la réception de la délibération pour la déférer au tribunal administratif s'il l'estime illégale. Il peut assortir son recours d'une demande de suspension.

Le président du tribunal administratif ou le magistrat délégué par lui statue dans un délai d'un mois, en premier et dernier ressort, sur la demande de suspension. Il est fait droit à cette demande si l'un des moyens invoqués paraît, en l'état de l'instruction, propre à créer un doute sérieux quant à la légalité de l'acte attaqué ou du projet de délibération ou d'acte soumis à référendum.

Lorsque la délibération organisant le référendum local ou le projet de délibération ou d'acte soumis à référendum est de nature à compromettre l'exercice d'une liberté publique ou individuelle, le président du tribunal administratif ou le magistrat délégué par lui en prononce la suspension dans les quarante-huit heures. »

Dans le second cas,

« Le texte adopté par voie de référendum est soumis aux règles de publicité et de contrôle applicables à une délibération de l'assemblée délibérante de la collectivité ou à un acte de son exécutif » (art. L.O. 1112-7 du même code).

B - Quel est le type de référendum ? Qui décide ?

Répondre aux mêmes questions que I-B, mutatis mutandis (en indiquant notamment quelles autorités fédérées/régionales/locales peuvent intervenir).

La règle est que c'est l'assemblée délibérante de la collectivité qui décide.

Si la collectivité est saisie par des intervenants par voie de pétition, sa seule obligation est de prévoir un débat par son assemblée.

Le contrôle de légalité s'effectue à l'initiative soit du représentant de l'Etat, soit d'électeurs.

C - Contenu

Répondre aux mêmes questions que I-C.

En particulier :

- Le référendum peut-il porter sur la sécession ? Une modification des limites territoriales ? Tout autre objet ?

Le référendum local porte exclusivement sur un domaine de la compétence de la collectivité qui l'organise (cf. texte supra).

La « sécession » relève du dernier alinéa de l'article 53 de la Constitution, ainsi libellé :

« Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire n'est valable sans le consentement des populations intéressées ».

Il s'agit alors d'un référendum institutionnel (cf. dans les années 1970, les Comores et Djibouti).

D - La forme du texte soumis au référendum (la validité formelle)

Répondre aux mêmes questions que I-D.

La loi prévoit que : « L'assemblée délibérante d'une collectivité territoriale peut soumettre à référendum local tout projet de délibération

tendant à régler une affaire de la compétence de cette collectivité » (art. L.O. 1112-1 du code précité).

Mutatis mutandis, on peut invoquer les règles de jurisprudence qui prévalent pour un référendum national (obligation de clarté et de loyauté de la consultation, question posée dépourvue d'équivoque).

Il en résulte logiquement que la question posée à propos d'un projet de texte doit amener une réponse par oui ou par non.

E - Limites matérielles du référendum (la validité matérielle)

Répondre aux mêmes questions que I-E (et en particulier à la question de la conformité aux normes de l'Etat central).

La procédure est soumise de bout en bout au contrôle de légalité, à peine de nullité. Ce contrôle peut porter sur la décision de recourir au référendum, dans les conditions rappelées supra, sur l'organisation du référendum lui-même ou sur la légalité de l'acte ainsi adopté en définitive.

Elle doit donc se conformer à la loi nationale. En particulier, les règles d'organisation du scrutin local renvoient aux règles de droit commun définies par le code électoral pour l'ensemble des élections au suffrage universel direct.

F - Propagande et votation

Répondre aux mêmes questions que I-F.

Normalement, les règles sont sensiblement les mêmes que celles du référendum national, à ceci près qu'il n'est pas interdit de prévoir des formes complémentaires de participation (par exemple, prise en charge de frais de propagande de partis locaux).

Les partis appelés à s'exprimer lors de la campagne sont des partis locaux, c'est-à-dire ceux qui sont représentés à l'assemblée à l'origine du référendum.

Aucune propagande sur des chaînes de télévision ou des stations de radio n'est prévue sauf dans le cas des référendums institutionnels, et alors seulement sur les chaînes et stations publiques locales.

Les seules restrictions réelles portent sur le calendrier du scrutin qui ne peut intervenir en même temps qu'une élection au suffrage universel ou un référendum national (cf. art. L.O. 1112-6 du code précité).

G - Les effets du référendum

Répondre aux mêmes questions que I-G.

La loi dispose que :

« 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 » (art. L.O. 1112-7 du code précité).

H - Parallélisme des formes et normes prévoyant le référendum

Répondre aux mêmes questions que I-H.

Réponse positive des les mêmes cas de figure que ceux évoqués en I-H.

I - Règles particulières relatives à l'initiative populaire

Répondre aux mêmes questions que I-I.

La loi en dispose ainsi :

« Dans une commune, un cinquième des électeurs inscrits sur les listes électorales et, dans les autres collectivités territoriales, un dixième

des électeurs, peuvent demander à ce que soit inscrite à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante de la collectivité l'organisation d'une consultation sur toute affaire relevant de la décision de cette assemblée. La décision d'organiser la consultation appartient à l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale »

et

« L'assemblée délibérante de la collectivité territoriale arrête le principe et les modalités d'organisation de la consultation. Sa délibération indique expressément que cette consultation n'est qu'une demande d'avis »

(cf. art. L. 1112-16 et L. 1112-17, dont la date d'entrée en vigueur est le 1er janvier 2005).

J - Contrôle juridictionnel

Répondre aux mêmes questions que I-J, en distinguant le cas échéant le contrôle judiciaire au niveau de l'Etat central et des entités fédérées/des régions.

Le contrôle juridictionnel est exercé à divers stades par le juge administratif (a priori, le tribunal administratif) avant l'organisation du référendum local dans les conditions rappelées ci-dessus (cf. art. L.O. 1112-3 précité), puis dans le cadre du contrôle de légalité.

Le tribunal administratif intervient également en tant que juge de l'élection compétent pour connaître de l'organisation du référendum local.

Dans le cas d'un référendum institutionnel, bien qu'aucune disposition de nature constitutionnelle ne le précise, le juge, tant de l'excès de pouvoir avant l'organisation du référendum, que de l'élection pour l'organisation de ce même référendum, est habituellement le Conseil d'Etat, statuant en premier et dernier ressort.

En principe, les juridictions judiciaires n'interviennent qu'exceptionnellement, par exemple en cas de commission d'un délit (fraude électorale).

K - Les expériences de référendum

1. Les référendums locaux ont-ils été nombreux ?

2. A quel niveau ? Etat fédéré ? Province ou département ? Communes ? Autres circonscriptions ? Précisez quels types de référendums ont été organisés.

On doit distinguer plusieurs contextes.

Les référendums institutionnels sont rarement intervenus, mais se sont récemment développés. Ils concernent pour l'essentiel l'outre-mer mais aussi la Corse. On en compte 9 depuis 1958, dont 5 en 2003. Dans cette dernière catégorie, on doit mentionner la proportion inhabituelle de consultations conclues négativement (3 sur les 5 et les 3 concernant les populations les plus nombreuses).

Les référendums consultatifs organisés dans le cadre de la loi du 6 février 1992 n'ont pas fait l'objet d'un recensement systématique. Toutefois, les données statistiques fournies au Parlement en 2003 font état d'une cinquantaine de consultations organisées après les élections municipales de juin 1995 jusqu'à la fin 1999, soit une moyenne de l'ordre de 2 par mois. Deux communes en ont organisé plus d'un et deux opérations ont concerné plus d'une commune.

Les référendums décisionnels prévus par la loi organique du 1er août 2003 sont encore peu nombreux. Aucune statistique n'est disponible à cet effet, les textes d'application venant d'être publiés récemment.

III - Avenir du référendum

Une réforme du référendum est-elle en cours ?

Le champ d'intervention possible de la procédure de référendum national a été étendu en 1995 et le référendum local généralisé en 2003.

Pour l'instant, personne ne revendique d'extension supplémentaire et il est prématuré de répondre aux questions qui suivent.

A noter qu'à l'issue du référendum constitutionnel national de 2000 sur le quinquennat, le Conseil constitutionnel a, dans son rapport, émis le vœu que les règles relatives à la campagne et aux opérations de vote, au lieu d'être fixées au coup par coup par voie réglementaire, fassent désormais l'objet d'un cadre législatif pérenne. Cette réforme pourrait voir prochainement le jour.

Voir aussi sur le site du Conseil constitutionnel :

[Le référendum de 2000 sur le quinquennat](#)

[Liste des référendums nationaux organisés sous la Ve République](#)

[Tables de jurisprudence 1958-2004 sur les référendums nationaux](#)

[La loi organique du 1er août 2003 sur le référendum local](#)

[Loi organisant une consultation de la population de Mayotte](#)