

POUVOIRS

REVUE FRANÇAISE D'ÉTUDES CONSTITUTIONNELLES ET POLITIQUES

LE RÉFÉRENDUM

N° 77

S O M M A I R E

AUSTIN RANNEY Référendum et démocratie	7
LAURENCE MOREL La pratique dans les démocraties libérales	21
JEAN-FRANÇOIS DOBELLE Référendum et droit à l'autodétermination	41
CLAUDE EMERI ET CHRISTIAN BIDEGARAY Du référendum négatif et des désarrois du comparatisme	61
JEAN-MARIE DENQUIN Référendums consultatifs	79
GÉRARD CONAC Les débats sur le référendum sous la V ^e République	95
FRANCIS HAMON L'extension du référendum : données, controverses, perspectives	109
JEAN-FRANÇOIS AUBERT Leçons suisses	123
ANDREA MANZELLA Le référendum italien	137
JEAN-PIERRE LASSALE Le référendum aux États-Unis	149

NICOLE BELLOUBET-FRIER Les référendums municipaux	163
HENRY ROUSSILLON Contre le référendum !	181
CHRONIQUE DE L'OPINION PUBLIQUE 1995 ÉLISABETH DUPOIRIER et GÉRARD GRUNBERG La volatilité de l'opinion à l'égard des gouvernants	193
YVES-MARIE DOUBLET Le Conseil constitutionnel et les comptes de campagne des candidats à l'élection présidentielle des 23 avril et 7 mai 1995	207
CHRONIQUE DE L'ÉTRANGER : LETTRE DE RUSSIE MARIE MENDRAS Le suffrage universel dans la tourmente	219
REPÈRES ÉTRANGERS (1 ^{er} octobre – 31 décembre 1995) PIERRE ASTIÉ ET DOMINIQUE BREILLAT	231
CHRONIQUE CONSTITUTIONNELLE FRANÇAISE (1 ^{er} octobre – 31 décembre 1995) PIERRE AVRIL ET JEAN GICQUEL	237
Summaries	269

ERRATUM

Une erreur de titre s'est malheureusement glissée, lors de sa réalisation, dans notre dernier numéro sur *La IV^e République*. C'est bien le rapport de Paul Coste-Floret sur le projet de Constitution du 9 août 1946 que nous avons publié, et non, bien sûr, celui du 5 mai 1946 que le titre fautif semblait annoncer. Nous prions nos lecteurs de bien vouloir nous en excuser.

LE RÉFÉRENDUM

Les Français aiment débattre du référendum. Les uns chantent ses vertus, les autres mettent en garde contre ses vices. Mais qui connaît exactement la matière ?

Pour confronter référendum et démocratie, nous sommes allés solliciter un maître de la science politique outre-Atlantique. Il nous montre que les différentes attitudes à l'égard du référendum renvoient à des conceptions diverses de la démocratie. Mais il ne se prive pas de confronter les arguments avancés à l'examen empirique des référendums effectivement intervenus. Pour l'inventaire construit de la pratique, nous nous sommes adressés à une jeune chercheuse qui fit de cet objet son sujet de prédilection.

Ainsi introduit au mieux dans la variété référendaire, le voyage peut enchaîner les étapes. Un regard internationaliste élargit l'horizon : du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes le référendum semble l'instrument le plus adapté, et la France le pratiqua, plus que les autres États. En s'attachant aux référendums négatifs, on rappelle à tout le moins que le résultat ne va pas toujours de soi. En étudiant les référendums consultatifs, on réfléchit autrement sur la manière de faire intervenir le peuple.

Les débats sous la V^e République ont beau avoir été ou être encore assez riches, un de nos constitutionnalistes les plus attachés au référendum nous explique en quoi ils passent à côté de l'essentiel. Et l'un de ses collègues qui a publié, peu avant la parution du présent numéro, un livre sur le même sujet enfonce le clou à propos de l'extension du référendum.

Après ces réflexions thématiques, le lecteur pourra attaquer les monographies qui devraient à leur tour beaucoup lui apprendre. Parce que les expériences suisses, italiennes et américaines nous offrent une infinité d'informations et de leçons. Parce que la brève, mais peu connue, expérience française en matière municipale permet d'intéressantes suggestions. Et, puisqu'il faut savoir terminer un numéro de revue, notre doyen toulousain prend parti avec véhémence. A charge pour le lecteur de continuer la réflexion, et de relire tel ou tel article qui mérite bien que l'on y revienne à plusieurs reprises.

Chacun l'aura compris. Il aura fallu près de vingt ans à Pouvoirs pour enfin consacrer le thème d'un de ses volumes au référendum. C'est assurément trop. Mais au moins peut-on, sans hypocrisie, être satisfait des pages enfin imprimées à ce propos.

JEAN-FRANÇOIS AUBERT, professeur de droit constitutionnel à Neuchâtel (depuis 1956) et à Genève (depuis 1967) ; député au Conseil national suisse de 1971 à 1979 ; député au Conseil des États suisses de 1979 à 1987.

NICOLE BELLOUBET-FRIER, professeur de droit public, directeur de la recherche et des publications à l'Institut international d'administration publique.

CHRISTIAN BIDEGARAY, professeur de science politique à l'université de Nice-Sophia-Antipolis, directeur de l'Équipe de recherches sur les mutations de l'Europe et de ses sociétés (ERMES) ; *L'État autonome*, Economica, 1994.

GÉRARD CONAC, professeur à l'université de Paris I, directeur du Centre de recherche de droit constitutionnel.

6 JEAN-MARIE DENQUIN, maître de conférences à l'université Panthéon-Assas ; *Référendum et Plébiscite. Essai de théorie générale*, LGDJ, 1976.

JEAN-FRANÇOIS DOBELLE, conseiller des affaires étrangères, directeur adjoint des affaires juridiques au ministère des Affaires étrangères.

CLAUDE EMERI, professeur, directeur de l'École doctorale de science politique de la Sorbonne et du Centre d'analyse comparative des systèmes politiques à l'université de Paris I ; *Droit constitutionnel et Institutions politiques*, Litec, 1995.

FRANCIS HAMON, professeur à la faculté Jean-Monnet (université Paris-Sud) ; *Droit constitutionnel*, avec G. Burdeau et M. Troper, LGDJ, 1995 ; *Le Référendum, étude comparative*, LGDJ, 1995.

JEAN-PIERRE LASSALE, professeur de droit public et de science politique à l'université Lyon III ; *Les Parties politiques aux États-Unis*, PUF, 1987 ; *La Démocratie américaine. Anatomie d'un marché politique*, A. Colin, 1991.

ANDREA MANZELLA, professeur de droit parlementaire à la faculté de science politique de l'université LUISS de Rome, député européen.

LAURENCE MOREL, maître de conférences à l'université de Lille II et à l'IEP de Lille ; « Le PSI à la recherche d'une identité », in *La Gauche en Europe : invariants et mutations du socialisme européen*, Marc Lazar (dir.), PUF, 1996.

AUSTIN RANNEY, professeur émérite de science politique à l'université de Berkeley, ancien président de l'American Political Science Association ; avec David Butler, *Referendums. A Study in Practice and Theory*, American Enterprise Institute, 1978, et *Referendums around the World*, American Enterprise Institute, 1994.

HENRY ROUSSILLON, professeur de droit public à l'université des sciences sociales de Toulouse, doyen de la faculté de droit, directeur du Centre d'études et de recherches constitutionnelles ; *La Cohabitation – chroniques*, Presses IEP Toulouse, 1988 ; *Le Conseil constitutionnel*, Dalloz, 1994.

RÉFÉRENDUM ET DÉMOCRATIE

LE MOT RÉFÉRENDUM EST EN GÉNÉRAL utilisé pour décrire un scrutin au cours duquel les citoyens expriment leur soutien ou leur opposition à une mesure proposée par un gouvernement ou par une initiative populaire. Des référendums nationaux ont été organisés, à un moment ou à un autre, dans la plupart des pays démocratiques. Les Pays-Bas et les États-Unis sont les seules nations modernes qui n'ont jamais organisé de référendum national, mais la plupart des États américains en ont souvent organisé. Des référendums ont également été organisés dans des pays autoritaires. Par exemple, au cours des premières années du III^e Reich, Hitler a ordonné l'organisation de quatre référendums séparés pour demander aux électeurs s'ils approuvaient ses pouvoirs et sa politique en tant que *führer* (98 % des électeurs inscrits se sont prononcés, et 98-99 % de ceux-ci ont répondu *Ja* – seul choix proposé sur le bulletin de vote).

Cependant, la plupart des huit cents référendums organisés depuis le XVI^e siècle l'ont été dans des pays démocratiques. Plus de quatre cents se sont déroulés en Suisse, où plusieurs référendums (de un ou deux à neuf ou dix) sont organisés en même temps que chaque élection législative. Cependant, la plupart des démocraties n'ont eu recours au référendum que de façon très sporadique, les organisant le plus souvent pour résoudre des problèmes particuliers ou justifier des solutions spécifiques (par exemple, les référendums organisés dans plusieurs pays européens à propos de l'appartenance à la Communauté européenne).

Depuis quelques années, on assiste à une augmentation considérable du recours au référendum. La chose la plus frappante est peut-

* Traduit de l'américain par Isabelle Richet.

être l'organisation, dans un certain nombre de pays ayant eu par le passé des régimes autoritaires, de référendums relativement libres dans le cadre de leurs efforts visant à instaurer des régimes démocratiques. Ce phénomène s'est déroulé dans d'anciennes dictatures de droite (le Chili et les Philippines) et de gauche (la plupart des anciens pays communistes d'Europe de l'Est et dans treize des quinze anciennes républiques de l'Union soviétique). Cet accroissement du recours au référendum a relancé un débat parmi les journalistes, les politologues et les responsables politiques à propos des avantages et des inconvénients du référendum comme instrument politique dans une démocratie. Ce sont les principaux arguments présentés dans ce débat que je veux discuter ici.

EN DÉFENSE DU RÉFÉRENDUM

8

Même si les théoriciens, comme les praticiens, de la politique utilisent depuis longtemps le terme « démocratie » en lui donnant des significations très différentes, la plupart semblent s'accorder pour dire qu'il renferme, *au moins*, les notions de souveraineté populaire, d'égalité politique, de consultation populaire et de gouvernement de la majorité. Mais, depuis le XVII^e siècle au moins, les démocrates se divisent en deux écoles de pensée à propos des institutions nécessaires pour incarner ces principes dans un régime politique réel. L'une est l'école « participationniste », dite de « démocratie directe », avec à sa tête des théoriciens classiques tels que Rousseau et les *Levellers* anglais, et des théoriciens modernes tels que Benjamin Barber, Lee Ann Osburn et Carole Pateman. Ils expliquent que le moyen vraiment démocratique de prendre des décisions en matière de politique publique est la participation sans médiation, directe et totale de tous les citoyens.

Selon eux, les citoyens doivent établir le programme politique, discuter les différentes questions et déterminer quelles mesures seront appliquées. Toute forme indirecte de participation, comme les décisions prises par des représentants élus, ne peut pas être vraiment démocratique, pour deux raisons. Tout d'abord, si les idées et les préférences des citoyens ne peuvent être exprimées qu'en passant par l'esprit et la bouche des représentants, elles ne peuvent manquer d'être déformées. En conséquence, la seule façon de garantir que les décisions soient prises en accord absolu avec la volonté populaire est d'assurer que ces souhaits puissent s'exprimer directement, sans médiation ni interprétation. Ensuite, la démocratie, comme toute autre forme de gouvernement, n'est pas une fin en soi, mais seulement un moyen pour atteindre une

fin supérieure. Le but de toute démocratie est de permettre le développement maximum du potentiel de chaque citoyen, et le potentiel civique du citoyen ne peut s'affirmer que par sa participation directe et entière aux affaires publiques, et non par la délégation de ses pouvoirs et de ses devoirs civiques à des représentants. Ainsi, les institutions modèles qui permettent la pleine réalisation de la démocratie sont les assemblées des villes de Nouvelle-Angleterre et les *Landsgemeinden* suisses.

En opposition aux partisans de la démocratie directe, on trouve l'école « représentationniste » ou des « élites responsables », représentée par des théoriciens pionniers comme John Stuart Mill et Henry Jones Ford et, plus tard, par des théoriciens modernes comme Joseph Schumpeter, E.E. Schattschneider et Giovanni Sartori. Pour eux, l'idéal de la démocratie directe n'a de sens que dans une communauté assez petite pour que tous les citoyens puissent se rencontrer directement. Plus important, il n'est possible que dans une communauté dont tous les citoyens peuvent passer tout leur temps à prendre des décisions politiques, comme à Athènes peut-être, en utilisant le travail d'esclaves pour le leur permettre. Dans l'État-nation moderne, affirment-ils, il est non seulement impossible aux citoyens de se rencontrer directement au sein d'assemblées, mais, dans la mesure où l'esclavage a été aboli, il n'est possible qu'à une poignée de personnes de s'intéresser à la politique à plein temps. En conséquence, affirmer que la participation de tous les citoyens à toutes les décisions politiques est une condition nécessaire à la démocratie revient simplement à faire de la démocratie un régime inadapté au gouvernement des nations modernes. Une telle position, concluent les représentationnistes, est à la fois inutile et insensée.

De leur point de vue, l'essence de la démocratie réside dans le fait qu'en dernière instance le pouvoir de gouverner appartient à tous les citoyens et non pas à un seul citoyen ou à une petite oligarchie. Cet idéal peut être atteint en permettant aux citoyens d'élire, à intervalles fréquents, des représentants qui ensuite « représenteront » leurs électeurs dans l'assemblée législative et, à la fin de leurs mandats, devront rendre compte devant leurs électeurs de la façon dont ils ont utilisé les pouvoirs que ceux-ci leur avaient temporairement délégués. Ainsi, non seulement le gouvernement représentatif incarne les principes essentiels de la démocratie, mais il le fait de telle sorte que ces principes deviennent des objectifs réalisables plutôt que des rêves illusoires. Les partisans les plus extrémistes de l'école participationniste et de l'école représentationniste semblent croire qu'un régime politique moderne n'a que deux choix institutionnels possibles : la participation directe de tous ou la représenta-

tion pure. Le démocrate, semblent-ils dire, doit se prononcer entre ces deux choix, car il n'existe pas de moyen satisfaisant de greffer certains éléments du premier sur le second. D'un autre côté, comme on l'oublie trop souvent, la plupart des partisans du référendum présentent celui-ci comme un troisième choix possible. Ils s'accordent avec les représentationnistes pour dire que le gouvernement représentatif est la forme institutionnelle fondamentale que la démocratie doit prendre dans une communauté à la population très dense, telle qu'un État-nation moderne. En effet, je n'ai jamais rencontré un partisan du référendum qui propose que l'on abolisse les assemblées représentatives et que toutes les lois soient introduites par initiative et référendum.

10 Cependant, les partisans du référendum pensent que le gouvernement représentatif pourrait s'approprier certaines des vertus de la démocratie directe en permettant aux citoyens eux-mêmes, sous certaines conditions, de confirmer, rejeter ou élaborer directement les lois. Ils pensent que renforcer les institutions représentatives par le recours au référendum offrirait plusieurs avantages.

Une légitimité accrue

La plupart des théoriciens de la démocratie pensent que, contrairement aux régimes autoritaires, les régimes démocratiques reposent bien plus sur le consentement de leurs citoyens que sur le pouvoir de coercition de leur gouvernement pour faire appliquer les lois. En conséquence, ils s'attachent à prendre des décisions politiques de la façon qui paraîtra la plus légitime au plus grand nombre de citoyens. Les partisans du référendum estiment que l'une de ses principales vertus réside dans le fait que les gens ordinaires pensent que les décisions les plus légitimes sont celles qu'ils prennent directement plutôt que celles qui sont prises par les représentants élus, les dirigeants de partis et autres élites. Comme l'écrit Geoffrey Walker :

« Dans une démocratie, la seule source possible de légitimité est la volonté du peuple souverain. De ce point de vue, le référendum et l'initiative ont un grand avantage car ils sont le moyen le plus direct de s'assurer de la volonté populaire. Le citoyen sera plus facilement prêt à contourner une loi défendue par les élites, ou introduite grâce au chantage ou à la corruption, qu'une loi qui reflète le consentement libre et conscient de la majorité des citoyens¹. »

1. Geoffrey de Q. Walker, *The People's Law*, Collingwood, Victoria, Centre for Independent Studies, 1987, p. 50.

L'expérience récente semble confirmer la position de Walker, sans pour autant l'étayer de façon irréfutable. Un élément qui va dans le sens de sa position réside dans le fait que, depuis 1978, comme auparavant dans les années trente, un certain nombre de régimes autoritaires ont organisé des référendums visant à soutenir les décisions prises par les dictateurs ou les oligarchies au pouvoir, sans doute parce que ces derniers pensaient qu'une majorité de 99 % des voix de 99 % des électeurs inscrits donnait à leur régime et à leur politique ce vernis de participation et de soutien populaires qui leur permettrait de gouverner plus facilement. Entre 1987 et 1990, de tels référendums ont été organisés en Algérie, en République de Centre-Afrique, au Tchad, aux Comores, en Égypte, en Éthiopie, en Iran, aux Maldives, au Maroc, au Niger et aux Seychelles.

Le problème, cependant, est de s'assurer au préalable du résultat du scrutin, car si le vote était organisé de façon équitable, les dirigeants pourraient ne pas apprécier le résultat. Un bon exemple est offert par l'ancien dictateur chilien Augusto Pinochet Ugarte. La Constitution du Chili de 1981 (écrite par la junte militaire de Pinochet et approuvée par un référendum populaire) déclarait que, à la fin du mandat de huit ans de Pinochet, la junte choisirait un seul candidat pour le remplacer, et les électeurs seraient appelés à le soutenir ou à le rejeter. S'ils le rejetaient, une élection avec plusieurs candidats serait organisée. En 1988, la junte choisit Pinochet pour servir un autre mandat de huit ans, mais les forces d'opposition furent autorisées – bien que de façon limitée – à faire campagne contre lui. Lors du référendum du 5 octobre 1988, le taux de participation fut de 92 %, et le « non » reçut 55 % des voix. De façon encore plus significative, Pinochet estima apparemment qu'il ne pouvait pas défier une expression aussi claire de la volonté populaire, puisqu'il annonça qu'il acceptait le résultat. En 1989, Patricio Aylwin Azocar fut élu président au cours d'un scrutin tout à fait démocratique avec plusieurs candidats, et prit ses fonctions sans incidents. On a donc là l'exemple d'un régime autoritaire qui s'est laissé renverser par un référendum !

Un autre exemple qui vient de façon tout aussi indirecte conforter l'idée que le référendum accroît la légitimité est fourni par différentes études de l'attitude des électeurs américains face aux initiatives populaires et aux référendums. De façon assez surprenante, une majorité des personnes interrogées dans le cadre de ces études ne semblent pas idéaliser la sagesse et l'honnêteté supérieures des gens ordinaires par rapport aux représentants élus. En effet, elles répondent que les lois

adoptées par les assemblées tendent à être meilleures que celles produites par des initiatives populaires. Néanmoins, des majorités allant de 77 à 85 % déclarent que les référendums sont une bonne chose, que les gens devraient avoir le droit de s'exprimer directement sur les questions en débat, et que voter sur des mesures est plus efficace que voter pour des candidats pour introduire la politique que les gens désirent voir appliquer. En conséquence, les citoyens ordinaires devraient avoir le droit de soumettre au vote des mesures qu'ils souhaitent voir adopter et ne devraient pas être limités à se prononcer seulement sur les mesures que leur soumettent les représentants élus. En outre, un nombre de sondages nationaux effectués entre 1977 et 1987 ont donné des majorités de 57-58 % favorables à l'établissement d'une forme de référendum au niveau national.

12

Il semble donc raisonnable de conclure que l'expérience et les recherches les plus récentes tendent à confirmer l'idée que l'argument le plus fort en faveur du référendum comme instrument supplémentaire de la démocratie représentative réside dans le fait que la plupart des gens le considèrent comme la plus fiable, parce que la plus directe de toutes les expressions de la volonté populaire. En conséquence, dans un système fondé sur les principes de souveraineté populaire, d'égalité politique, de consultation populaire et de gouvernement de la majorité, les décisions populaires directes prises par référendum ont une légitimité que les décisions indirectes prises par les représentants élus ne peuvent égaler. Cela ne signifie pas que toutes les décisions doivent être prises par un vote direct de la population. Cela ne signifie même pas que les décisions prises par référendum soient plus sages ou plus prudentes que celles qui sont prises par des représentants élus. Cela signifie seulement que, lorsqu'une démocratie représentative souhaite donner la plus grande légitimité possible à une décision particulière, elle ferait mieux de faire adopter cette décision par référendum.

Accroissement de la participation des citoyens

De nombreux commentateurs politiques estiment que la participation politique populaire est un élément central – certains vont même jusqu'à dire l'élément central – des régimes démocratiques. Comme nous l'avons vu, ils affirment ou supposent que l'un des objectifs premiers de la démocratie est de maximiser le potentiel civique de ses citoyens, et ils pensent que la participation directe à la prise de décision politique est le meilleur moyen de le faire. Comme l'écrit Benjamin Barber :

« Seule la participation directe – une activité explicitement publique – est la forme la plus efficace d'éducation civique à la démocratie. L'influence politique édifiancée de la participation a été soulignée des milliers de fois depuis que Rousseau, puis Mill et Tocqueville ont suggéré pour la première fois que le meilleur moyen d'enseigner la démocratie était de la pratiquer... Bien sûr, tant que la participation est neutralisée par sa séparation de l'exercice du pouvoir, l'activité civique ne sera qu'un jeu et ses fruits apparaîtront dérisoires aux hommes et femmes de ce monde ; ils préféreront passer leur temps à la défense "réelle" de leurs intérêts privés². »

Ils concluent que l'indicateur le plus important de la santé civique d'une nation est peut-être le degré de participation de ses citoyens à la vie politique : une participation élevée est un signe certain de bonne santé politique, tandis qu'une faible participation est sans aucun doute un symptôme de malaise politique. En outre, le vote est la forme minimum indispensable de participation. En conséquence, même s'il est souhaitable que les gens discutent politique, participent à des campagnes, envoient de l'argent, assistent à des réunions publiques et écrivent à leurs représentants élus, la participation électorale est l'indicateur le plus important de la bonne santé d'un système politique.

La plupart des partisans du référendum affirment que les électeurs votent plus facilement lorsqu'ils peuvent s'exprimer directement sur les mesures politiques que lorsqu'ils sont limités à un choix entre des candidats aux fonctions publiques. Thomas Cronin, par exemple, cite des études de participation électorale aux élections au niveau des États américains pour démontrer que la participation est en général supérieure lorsque des initiatives populaires et des référendums sont soumis aux votes que lorsque les élections n'offrent qu'un choix entre des candidats, bien qu'il n'affirme pas que la présence d'initiatives soit la cause de la plus forte participation.

On peut tester cette affirmation en comparant la participation aux scrutins référendaires et aux élections législatives. Le tableau de la page suivante établit cette comparaison pour douze pays entre 1945 et 1986.

2. Benjamin Barber, *Strong Democracy : Participatory Politics for a New Age*, Berkeley, University of California Press, 1984, p. 235-236.

*Participation moyenne lors de scrutins référendaires
et lors d'élections législatives, 1945-1993*

<i>Nation</i>	<i>Élections parlementaires</i>	<i>Scrutins référendaires</i>	<i>Différence</i>
Australie*	95 %	90 %	- 5 %
Autriche	93 %	64 %	- 29 %
Belgique*	92 %	92 %	0
Danemark	86 %	74 %	- 12 %
France	77 %	72 %	- 5 %
Irlande	73 %	58 %	- 15 %
14 Italie*	90 %	74 %	- 16 %
Nouvelle-Zélande	90 %	60 %	- 30 %
Norvège	81 %	78 %	- 3 %
Suède	85 %	67 %	- 18 %
Suisse	61 %	45 %	- 16 %
Royaume-Uni	77 %	65 %	- 12 %

* Pays avec lois rendant la participation obligatoire.

Ces données³ indiquent que, dans chacun des douze pays, la participation moyenne lors de scrutins référendaires est *inférieure* à ce qu'elle est lors d'élections législatives. La différence la plus faible est de 0,1 % pour la Belgique (où le vote est obligatoire pour les deux types de scrutins), et la différence la plus forte est de 30 points en Nouvelle-Zélande et de 29 points en Autriche.

Le tableau illustre également ce que l'on peut appeler le « paradoxe suisse ». En effet, la Suisse a bien plus souvent recours à des initiatives populaires, des référendums populaires ou des référendums organisés par le gouvernement que tout autre pays dans le monde et, cependant, la participation moyenne aux élections législatives (61 %) est non seu-

3. Sources : Ivor Crewe, tableau 10.3, in David Butler, Howard R. Penniman et Austin Ranney (éd.), *Democracy at the Polls*, Washington DC, American Enterprise Institute, 1981, p. 234-236 ; David Butler et Austin Ranney (éd.), *Referendums. A Study in Practice and Theory*, Washington DC, American Enterprise Institute, 1978, annexe A ; David Butler et Austin Ranney (éd.), *Referendums Around the World*, Washington DC, American Enterprise Institute, 1994, annexe A.

lement inférieure d'environ 10 points à celle des autres pays (l'Irlande est le second taux de participation le plus faible avec 73 %), mais la participation lors de scrutins référendaires en Suisse n'est que de 45 %, c'est-à-dire plus de 16 points inférieure à la participation aux élections législatives. En outre, entre 1987 et 1990, le taux de participation aux scrutins référendaires en Suisse a encore baissé, de 46,3 % à 44,8 %.

Ces chiffres confirment des données similaires à propos du déclin de la participation lors des scrutins au niveau des États américains. Plusieurs études indiquent que la participation moyenne aux scrutins référendaires au niveau des États est inférieure de 15 points à la participation moyenne lors de scrutins législatifs à ce niveau. Bref, on trouve peu de données provenant des expériences européennes ou américaines qui confirment l'idée que le référendum accroisse la participation des électeurs, et il y a peu de raisons de croire qu'il encourage d'autres formes de participation.

15

CONTRE LE RÉFÉRENDUM

Les principaux opposants au référendum avancent plusieurs arguments. Tout d'abord, selon eux, les citoyens ordinaires ne possèdent ni les qualités analytiques ni l'information nécessaires pour prendre des décisions sages ; ensuite, les décisions prises par les représentants élus impliquent une prise en compte des préférences et la fusion des intérêts légitimes de nombreux groupes afin d'élaborer une mesure qui donnera à chacun de ces groupes une part de ce qu'ils souhaitent ; de même, les décisions prises par les représentants sont plus susceptibles de protéger les droits des minorités ; enfin, en encourageant les élus à éviter les questions controversées en remettant la décision aux électeurs, le référendum affaiblit le prestige et l'autorité des élus et des gouvernements représentatifs. Quel éclairage les récents événements portent-ils sur cette série d'arguments ?

Des décisions prises par des électeurs ignorants et non qualifiés

Depuis 1978, plusieurs études ont été publiées à propos du degré d'information et de compréhension des électeurs dans des scrutins référendaires de plusieurs États américains. Elles montrent qu'il n'est pas rare qu'une question soumise au vote soit formulée de telle sorte qu'un « oui » signifie, en fait, un vote *contre* la mesure proposée. Par exemple, la Proposition 14 – un référendum sur une politique de logement équitable en Californie en 1964 – visait à abroger la loi qui inter-

disait la discrimination raciale dans l'achat et la location de maisons ou d'appartements. Les électeurs en faveur de la loi existante devaient donc voter « non » au référendum, tandis que ceux qui y étaient opposés devaient voter « oui ». D'autres études montrent que, dans des scrutins où les électeurs devaient voter « oui » pour s'opposer à une loi et « non » pour la soutenir, 10 à 20 % d'entre eux se sont trompés. Un exemple particulièrement célèbre est celui du référendum de 1980 en Californie sur le contrôle des loyers (Proposition 10), à l'occasion duquel 23 % des électeurs souhaitaient conserver la loi de contrôle des loyers mais ont approuvé par erreur la proposition d'abrogation, tandis que 54 % des électeurs qui étaient opposés au contrôle des loyers ont voté « non » par erreur sur la proposition visant à abroger la loi. Cependant, sur les mesures à propos desquelles les électeurs

16 avaient des préférences marquées, presque tous ont compris correctement les implications politiques d'un vote positif ou négatif et ont voté en conséquence.

Nous avons déjà souligné que la participation aux scrutins référendaires est, en moyenne, inférieure de 15 points à la participation aux scrutins législatifs. Des études récentes portant sur les deux électorats aux États-Unis indiquent que les électeurs des scrutins référendaires sont plus âgés, ont un niveau d'éducation supérieure, appartiennent à un groupe socio-économique supérieur et participent plus activement à la vie politique que les électeurs participant aux élections législatives.

Dans la mesure où les études portant sur le comportement électoral lors de scrutins législatifs montrent que ces caractéristiques correspondent aux principales mesures du savoir et de la compréhension politiques, il semble probable que les participants aux scrutins référendaires, quel que soit leur degré d'ignorance comparé au citoyen idéal des théoriciens, soient mieux informés et plus sophistiqués que les participants aux scrutins législatifs.

D'un autre côté, les participants aux scrutins référendaires ont un déficit de connaissance que n'ont pas les électeurs dans la plupart des scrutins législatifs. Dans ces derniers, en effet, le sigle du parti des candidats est imprimé sur le bulletin de vote et fournit une information importante aux électeurs à propos des candidats. En outre, ces symboles persistent d'une élection à l'autre et deviennent toujours plus utiles. Les bulletins des scrutins référendaires ne présentent pas de tels symboles et il est donc beaucoup plus difficile pour les électeurs de traduire l'information qui leur est fournie en un vote pour ou contre la mesure proposée.

La tyrannie de la majorité

Afin d'évaluer l'argument qui affirme que les majorités populaires exprimées par un référendum sont plus susceptibles de violer les droits des minorités que ne le sont les décisions des représentants élus, on peut commencer par rappeler que, dans le monde entier, la plupart des référendums sont des scrutins portant sur des mesures soumises aux électeurs par des législatures, des conventions constitutionnelles ou d'autres assemblées de représentants élus. La formulation de ces mesures est soumise au même processus suivi par les assemblées élues – pour prendre en compte, évaluer et satisfaire les exigences des différents groupes d'intérêts et des différents courants idéologiques dans la formulation des lois ordinaires. En conséquence, les craintes d'une tyrannie de la majorité qui sont parfois exprimées à propos des décisions référendaires ne sont valables que pour les votes sur des initiatives populaires pour lesquelles des groupes de citoyens, et non des représentants élus, décident de la formulation de la mesure soumise au vote.

17

Seule la Suisse et vingt-six États américains ont des lois autorisant les initiatives populaires sans action préalable des représentants élus (en Suisse, les initiatives doivent prendre la forme d'amendements constitutionnels). Par conséquent, si l'on considère les initiatives populaires soumises au scrutin en Suisse et dans les États américains depuis 1978, on en trouve relativement peu qui proposent des restrictions significatives des droits des minorités, et celles qui le font ont eu très peu de succès. En Suisse, seules quelques-unes des initiatives populaires présentées depuis 1978 ont cherché des changements vraiment radicaux. Ce fut le cas, notamment, d'une proposition visant à abolir l'armée (1987) et d'une proposition visant à demander l'approbation populaire de toute dépense militaire (1987). Mais les deux ont échoué avec, respectivement, 36 et 40 % des voix. Nombreux sont ceux qui pourraient estimer que l'initiative visant à limiter le nombre d'étrangers autorisés à résider en Suisse (1988) était une attaque contre les droits des minorités, mais elle a échoué également, avec seulement 33 % des voix.

Récemment, dans plusieurs États américains, plusieurs initiatives populaires ont été soumises au vote qui, selon les défenseurs des libertés civiles, représenteraient des limitations graves des droits des minorités, et elles ont remporté un certain succès, mais pas une victoire totale. Celles qui ont eu le plus de succès sont des mesures proposant de rééquilibrer les droits au cours des procès criminels en faveur des victimes et de l'accusation. Par exemple, en 1988 et 1990, six États se sont pronon-

cés sur des initiatives visant à accroître le pouvoir des juges de refuser la libération sous caution à des personnes accusées d'action criminelle lorsqu'ils estiment que remettre ces personnes en liberté dans l'attente de leur procès constituerait un danger pour la sécurité publique. Les six mesures sont passées. D'un autre côté, des initiatives visant à limiter l'utilisation de fonds publics pour financer des avortements pour les femmes pauvres sont passées facilement dans l'Arkansas, mais pas au Colorado et dans le Michigan. En outre, les électeurs du Maine ont approuvé une mesure visant à financer la réécriture de la Constitution de l'État dans un langage ne faisant pas de distinction entre les sexes.

18 Ainsi, alors que, dans certains cas, les électeurs des États américains ont utilisé les initiatives populaires pour limiter les droits des minorités d'une façon que la législature avait évitée, il est difficile de trouver un référendum victorieux qui représente un acte flagrant de tyrannie de la majorité contre les droits des minorités. Si les représentants élus tendent plus à protéger les droits des minorités que les majorités populaires qui s'expriment dans des scrutins référendaires, la différence est, au plus, très marginale.

Affaiblissement du gouvernement représentatif

De nombreux opposants au référendum expliquent que, même s'il a été conçu pour renforcer les institutions de la démocratie représentative, en fait, il les mine de plusieurs façons. En premier lieu, le référendum permet aux citoyens ordinaires de rejeter des décisions prises par les représentants élus, et les initiatives populaires leur permettent de faire adopter des lois sans la participation des élus et, même, en passant outre leurs objections. Le référendum affaiblit donc inévitablement l'autorité et le prestige des assemblées législatives, des cabinets et des instances exécutives du gouvernement. En outre, en offrant un moyen politiquement acceptable permettant aux représentants élus d'éviter de prendre des décisions difficiles en « repassant le bébé » aux électeurs, le référendum permet facilement aux élus d'échapper à leurs responsabilités.

Les expériences et études récentes n'ont ni avalisé ni infirmé ces conclusions de façon définitive. Certains éléments, cependant, méritent d'être soulignés. Tout d'abord de nombreux pays démocratiques n'ont pas organisé de référendums depuis 1978, et certains (l'Australie et la France) y ont eu recours moins souvent qu'avant 1978. La Suisse continue à organiser beaucoup plus de référendums nationaux que tout autre pays. Seule l'Italie, avec cinq mesures soumises au vote avant 1978 et quinze depuis, a augmenté de façon significative le recours

au référendum.

CONCLUSION

Ceux qui croient à une démocratie représentative pure insistent sur les vertus de stabilité, de compromis, de modération et d'accès pour tous les secteurs de la communauté, même les plus petits, et cherchent une organisation institutionnelle qui protège les principes fondamentaux des fluctuations momentanées de l'opinion publique. Les personnes qui cherchent à se rapprocher le plus possible de la démocratie directe insistent sur les vertus de changement, de participation, de concurrence, de conflit et de gouvernement majoritaire, et cherchent une organisation institutionnelle qui permette le mieux de répondre rapidement, et absolument, au souhait de la majorité populaire.

19

Il semble que de nombreux démocrates ne veulent pas choisir. Ils veulent une stabilité qui permette le changement lorsque cela est nécessaire ; le gouvernement de la majorité qui préserve les droits des minorités et garantit l'expression pacifique du consentement des minorités aux décisions publiques. Et ils veulent des lois qui, en donnant à chaque groupe quelque chose mais jamais tout ce qu'il souhaite, convainquent les groupes qu'ils ont tout intérêt à maintenir le système en place. Ces démocrates vont donc sans doute continuer à rejeter les versions extrêmes du « représentationnisme » comme du « participationnisme ». Ils vont sans doute également continuer à considérer certaines formes de référendum comme des soutiens occasionnels utiles – mais sans jamais être un substitut – aux institutions de la démocratie représentative

R É S U M É

Le rôle que peut jouer le référendum dans les démocraties modernes est toujours controversé. Il peut être un moyen, pour les gouvernants, de s'assurer une légitimité accrue et de faire progresser le sens civique des électeurs. Mais il représenterait aussi un risque de tyrannie de la majorité et d'affaiblissement du gouvernement représentatif. Ces arguments sont soumis ici au

crible de la réalité.

1. David Butler et Austin Ranney (eds), *Referendums around the World. The Growing use of Direct Democracy*, Londres, Macmillan, 1994. Des mêmes auteurs, *Referendums. A Comparative Study of Practice and Theory*, Washington D.C., American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1978.

2. Nous reprenons ici la distinction proposée dans Mario Caciagli et Pier Vincenzo Uleri (dir.), *Democrazie e referendum*, Roma-Bari, Laterza, 1994.

Tableau 1 – Droit référendaire national dans les Constitutions des démocraties libérales (1992)¹

Pays :	Australie	Autriche	Danemark	Espagne	Finlande	France	Grèce	Irlande	Islande	Italie	Luxem- bourg	N ^{lle} Zélande	Portugal	Suède	Suisse
Variables² :															
Initiateur³ :															
- référendum obligatoire	X	X	XXXX ⁴	X		X ⁵	X	X	X			X			XXX
- exécutif	X					XX			X						
- exécutif + parlement		X		X	X	X	XX	X			X		X	X	X
- minorité parlementaire		X								X ⁶					
- minorité populaire				X						X ⁶ X					XX
- min. pop. ou régions/cantons															X
Pouvoir de proposition															
de l'initiateur⁴ :															
- oui	X	X	X	X	X	X	XX	X	X	XX X	X		X	X	X XX
- non															
Objet juridique :															
- proposition	XX	X	XXX	XX	X	XXX	X	X	X		X	X	X	XX X XX	X
- loi en suspens ⁵		XX	X	X	X		XX	X		XX	X			XX	X
- loi en vigueur					X		X		X	X	X			X	
Matière :															
- constitutionnelle	XX	X X	X	X X		XXX	X	X	XX	XX	X	X		X X X XX	X
- législative	X		XXX	X	X	X	XX	X	XX	X	X		X	X ⁷ XX	X
Largeur du champ ouvert⁶ :															
- champ large	XX	X	X		X			X	X		X		X	X	X X X X
- champ moyen				X				X							
- champ étroit	X X	X	XXX	X X		XXX	X		X	XX		X		X	XX X
Autorité du résultat :															
- consultatif					X										
- décisionnel	XX	XXX	XXXX	XXX		XXX	X	XX	XX	XX X	X	X	X	X ⁸ XXXX	XXX

1. L'Allemagne, l'Angleterre, la Belgique, le Canada, les États-Unis, la Norvège et les Pays-Bas n'ont pas de droit référendaire. – 2. La mention de plusieurs options pour une même variable indique une alternative. – 3. Les astérisques indiquent que le référendum ne peut être déclenché que si l'approbation parlementaire du texte est inférieure à un certain seuil (Danemark et Italie), ou si la révision est d'initiative parlementaire (France). – 4. L'initiateur a un pouvoir de proposition quand il peut poser une question de son choix ou soumettre un texte n'ayant pas reçu d'approbation préalable d'un autre acteur. – 5. Délai prévu après le vote de la loi durant lequel le référendum peut être déclenché. – 6. Champ large : Constitutions incluant une multitude normes ou domaine de la loi ordinaire (sauf exceptions mentionnées) ; champ moyen : Constitution irlandaise et questions dites « d'importance particulière » (Espagne, Grèce, Portugal) ; champ étroit : matières constitutionnelles au sens strict et questions particulières précisées. – 7. Contreprojet à une initiative populaire. – 8. Seul un vote négatif s'impose au parlement.

LAURENCE MOREL

LA PRATIQUE DANS
LES DÉMOCRATIES LIBÉRALES

CRISE DE LA REPRÉSENTATION

23

Rares sont aujourd'hui les pays n'ayant pas fait au moins une expérience de référendum à un moment ou un autre de leur histoire. Dans leur récente réédition d'un ouvrage paru en 1978¹, David Butler et Austin Ranney recensent 799 référendums nationaux organisés dans le monde jusqu'en 1993. La moitié de ces référendums est concentrée en Suisse et près de 20 % dans les autres pays d'Europe. Mais ce qui frappe le plus est l'augmentation de la pratique dans toutes les régions du monde depuis le début des années soixante, et, corollairement, la variété de contextes politiques dans lesquels les référendums ont été tenus. Ces contextes peuvent être ramenés à trois principaux² : les régimes autoritaires, qui jouent du référendum, comme à l'occasion des élections, pour s'offrir, avec un succès variable, une légitimation populaire. Ces référendums, il va sans dire, se caractérisent généralement par une approbation et même une participation massives. Les pays engagés dans un processus de transition ou de consolidation démocratique, qui ont choisi de plus en plus souvent depuis la fin des années soixante de faire approuver leurs nouvelles institutions ou certaines réformes importantes par la population. Les démocraties libérales, dites « consolidées », enfin, qui se divisent, selon l'expression de Butler et Ranney (1978), en « deux mondes » : les pays recourant fréquemment au réfé-

3. A ce sujet, voir le numéro spécial de *West European Politics* consacré à la crise de la représentation en Europe (18.3, juillet 1995).

4. Robert A. Dahl, *Democracy and its Critics*, New Haven, Yale University Press, 1989. Giovanni Sartori, *The Theory of Democracy Revisited*, Chatham, Chatham House, 1987.

rendum, compte tenu de sa nature obligatoire pour amender des Constitutions prolixes et de l'existence de l'initiative populaire (Suisse et nombreux États américains) ; et les autres pays, caractérisés par un usage exceptionnel de l'instrument, dont le déclenchement ne peut advenir que sur décision des forces politiques. L'Italie (initiative populaire abrogative) et l'Australie (référendum constitutionnel obligatoire) occupent une position intermédiaire. Le *tableau 1* effectue une synthèse des formes référendaires prévues dans les Constitutions des principales démocraties libérales.

24 Le choix de se concentrer sur les démocraties libérales se justifie par l'existence d'enjeux spécifiques de la pratique référendaire dans ces pays. Ces enjeux se résument à deux questions, qui tendent à se rejoindre : un recours plus large au référendum peut-il figurer la prochaine étape du perfectionnement de nos démocraties ? Par ailleurs, le référendum peut-il constituer une réponse adaptée à la crise de la représentation qui atteint aujourd'hui l'ensemble des démocraties libérales³ ? Traditionnellement, depuis un siècle, deux écoles qualifiées respectivement d'« élitiste » et de « participationniste » s'affrontent sur l'opportunité d'instiller un supplément de démocratie directe dans la pratique représentative. Ce débat est personnifié aujourd'hui dans l'opposition entre Robert Dahl et Giovanni Sartori⁴. La question de fond discutée est celle du dosage entre démocratie et efficacité le plus apte à assurer la stabilité de nos systèmes politiques. D'après Dahl, la perte de légitimité actuelle des gouvernants proviendrait d'une dérive technocratique et ce dosage devrait être revu en faveur du rétablissement de liens plus directs avec l'électorat. Bien que ne remettant pas en cause la centralité du principe représentatif, Dahl appelle à l'introduction d'éléments de démocratie directe plus poussés dans les dispositifs constitutionnels des démocraties libérales. En cela il s'oppose radicalement à Sartori, pour qui le danger principal, et l'explication de la perte de légitimité actuelle des gouvernants, résiderait au contraire dans l'existence d'une dérive participationniste. La complexité croissante des sociétés post-indus-

5. Voir Laurence Morel, « Le référendum : état des recherches », *Revue française de science politique*, 42(5), octobre 1992.

6. Une même tendance à l'augmentation des référendums s'est manifestée au niveau des référendums cantonaux et communaux, beaucoup plus nombreux que les référendums fédéraux.

7. Les travaux les plus récents soulignent cette difficulté, en particulier ceux de David Magleby (in D. Butler et A. Ranney, *op. cit.*, 1994) et Thomas E. Cronin (*Direct Democracy. The Politics of Initiative, Referendum and Recall*, Harvard University Press, 1989).

Tableau 2
Les référendums nationaux dans 22 démocraties libérales¹

	1900	1910	1920	1930	1940	1950	1960	1970	1980	1990	1900
	1909	1919	1929	1939	1949	1959	1969	1979	1989	1995	1995
<i>Europe</i>											
<i>de l'Ouest :</i>											
Allemagne			2	(4)							2
Angleterre								1			1
Autriche				(1)				1		1	2
Belgique						1					1
Danemark	1	1	1			2	6	3	1	2	17
Espagne					(1)		(1)	(2)	1		1
Finlande				1						1	2
France					(4)	1	4	1	1	1	8
Grèce			(3)	(1)	(1)		(1)	(2)			0
Irlande				1		1	2	5	4	5	18
Islande	1			1	2						4
Italie			(1)	(1)	(1)			3	12	24	39
Luxembourg		2		1							3
Norvège	2	1	1					1		1	6
Pays-Bas											0
Portugal				(1)							0
Suède			1			2			1	1	5
Total :	2	5	5	5	2	7	12	15	20	36	109
Suisse	14	11	32	23	17	45	26	86	62	64	380
<i>Amérique</i>											
<i>du Nord :</i>											
Canada					1					1	2
États-Unis											0
<i>Australasie :</i>										<i>1990</i>	<i>1900</i>
										<i>1993</i>	<i>1993</i>
Australie	1	14	3	2	5	1	2	11	10	0	49
N.-Zélande ²	3	4	3	3	6	3	6	3	3	0	34

Source : Butler et Ranney (1994) ; Centre d'études et de documentation sur la démocratie directe (université de Genève ; faculté de droit).

1. Les chiffres entre parenthèses correspondent aux référendums tenus dans des contextes autoritaires ou de transition démocratique. Ils ne sont pas pris en compte dans les totaux.

2. 24 des 34 référendums néo-zélandais ont porté sur la consommation de boissons alcoolisées et ont été tenus en même temps que les élections.

trielles rendrait plus que jamais à l'ordre du jour l'impératif d'efficacité, justifiant le recours aux experts et le retour à une forme plus pure de démocratie représentative, débarrassée des concessions effectuées ici ou là à la démocratie directe.

L'ambition du présent article n'est pas de trancher dans ce débat. A notre avis, l'état actuel des travaux sur le référendum ne le permet pas⁵. Plutôt, il s'agit de rassembler un certain nombre d'éléments comparatifs engageant une réflexion sur le sujet. Ces éléments concernent vingt-deux démocraties et ne prennent en compte que les référendums nationaux, sauf aux États-Unis, où l'absence de référendum fédéral contraste avec une pratique intense au niveau des États.

LE REGAIN DES RÉFÉRENDUMS

26

S'agissant de la pratique, le *tableau 2* montre nettement une augmentation du nombre de référendums depuis le début des années soixante-dix. Il faut cependant différencier entre les pays. Ainsi sept pays n'ont fait aucun usage du référendum depuis plusieurs décennies (Allemagne, Belgique, Islande, Luxembourg, Pays-Bas) ou depuis l'instauration de la démocratie (Portugal et Grèce). En Allemagne, les seuls référendums organisés l'ont été dans certains *Länder* (Bavière et Hesse), touchés à la fin des années soixante par la tendance à l'augmentation des consultations populaires relevée dans les autres démocraties. Celles-ci se divisent en deux groupes.

Un premier groupe de six pays a connu une forte augmentation du nombre de référendums et un recours à l'instrument pouvant être qualifié de fréquent. Deux de ces pays connaissaient déjà une pratique fréquente : il s'agit de la Suisse, dont le nombre de référendums nationaux a été multiplié par quatre entre 1970 et 1995⁶, et de la fédération américaine, caractérisée depuis la fin du siècle dernier par un recours intense au référendum constitutionnel obligatoire dans la plupart des États. Il est difficile d'obtenir des données rassemblant pour tous les États américains à la fois ce type de référendum, les référendums d'initiative parlementaire et ceux déclenchés par la population⁷. Mais la disponibilité de chiffres indiquant une forte augmentation des initiatives populaires depuis le début des années soixante-dix dans la grande majorité des

8. Les référendums d'initiative populaire sont passés en moyenne de 153 à 222 par décennie (source : Magleby, 1994. Chiffres concernant l'ensemble des États).

9. En Australie, cette tendance ne se rencontre pas au niveau des États.

vingt-sept États autorisant leur pratique⁸ constitue en soi un phénomène significatif. Aujourd'hui, les référendums, tous types d'initiative confondus, sont employés très fréquemment en Californie et dans l'Oregon, mais aussi en Arizona, dans l'Arkansas, ou même dans les États du Montana et l'Oklahoma.

Dans quatre autres pays, le référendum est passé d'une pratique rare à un usage relativement fréquent. C'est d'abord le cas de l'Italie, marquée par une croissance exponentielle des initiatives populaires abrogatives depuis la loi de 1970 permettant leur déclenchement. C'est également le cas de l'Irlande, qui connaît en moyenne un référendum tous les deux ans depuis le début des années soixante-dix. Enfin, dans une mesure cependant moindre, l'Australie et plus récemment la Nouvelle-Zélande ont vu leur pratique s'intensifier⁹.

Un deuxième groupe de pays se caractérise par une pratique quantitativement limitée mais ayant toutefois conquis, ou reconquis, une certaine pertinence dans la période récente. Le Canada, la Norvège, la Finlande et la Suède ont organisé des référendums permettant de renouer avec une pratique tombée en désuétude. La France participe également à ce mouvement avec les référendums de 1988 et 1992. L'élargissement récent du champ de l'article 11 indique peut-être en outre un acheminement vers une pratique moins exceptionnelle. Le Danemark a connu par ailleurs une cadence référendaire assez soutenue au cours des dernières décennies. L'Angleterre, l'Autriche et l'Espagne, enfin, présentent la particularité d'avoir expérimenté pour la première fois (en contexte démocratique s'agissant de l'Autriche et de l'Espagne) le référendum dans les années soixante-dix ou quatre-vingt. Le cas anglais fit couler beaucoup d'encre, compte tenu de la tradition d'attachement au gouvernement représentatif des Britanniques. Plus fidèles encore à leur réputation de pragmatisme, ceux-ci n'hésitèrent pas à recourir de nouveau au référendum en 1979 pour résoudre, en interrogeant les populations concernées, les différends sur l'Écosse et le Pays de Galles. L'Autriche, par ailleurs, a rouvert la parenthèse du référendum sur les centrales nucléaires (1978) avec la consultation récente sur l'adhésion à la CEE. Les années quatre-vingt se caractérisent également par un déclenchement plus fréquent de l'initiative populaire dans les provinces autrichiennes.

27

10. Voir Hanspeter Kriesi, *in* M. Caciagli et P. V. Uleri, *op. cit.*, 1994, et Kris W. Kobach, *in* D. Butler et A. Ranney, *op. cit.*, 1994.

Le regain, plus ou moins accentué, de la pratique dans une quinzaine de démocraties, ne saurait masquer le fait que le référendum ne constitue un instrument de législation important qu'en Suisse et dans certains États américains. Encore faut-il noter que même dans ces pays la part de législation nouvelle adoptée chaque année par référendum reste faible. En Suisse, de 1970 à 1993, 99 lois seulement ont reçu l'approbation populaire. En outre, la législation populaire proprement dite, c'est-à-dire initiée par la population, ne représente qu'une infime proportion de ces lois (4 sur 99), compte tenu de l'échec très fréquent des initiatives propositionnelles. Certes, le référendum doit être évalué également en tant qu'instrument de non-législation. Mais durant la même période, seules 37 lois élaborées par le Parlement suisse ont été rejetées par la population.

28 Dans les États américains connaissant une pratique intense du référendum, le nombre de lois référendaires est encore plus faible. Entre 1979 et 1992, seuls les États de l'Oregon (4 lois) et surtout de la Californie (entre 7 et 8 lois) se sont écartés de la moyenne d'une ou deux lois par an. La législation populaire représente en revanche une part beaucoup plus importante qu'en Suisse : environ 45 % des lois référendaires en Oregon, et plus de 50 % en Californie. Les lois d'origine parlementaire rejetées par la population se bornent par ailleurs à un cas annuel en moyenne.

L'impact des référendums sur la législation ne peut toutefois être mesuré uniquement par le nombre de lois adoptées ou rejetées par la population. Ainsi, l'initiative populaire constitue-t-elle une pièce centrale du système politique suisse¹⁰, et aurait également profondément altéré les relations entre les institutions et la population dans certains États américains (Magleby, 1994). Tel serait l'effet d'abord de l'importante fonction d'agenda assumée par l'initiative propositionnelle. De plus en plus, celle-ci tendrait à se substituer aux partis et aux candidats dans le choix des thèmes saillants lors des élections ou de l'ordre du jour parlementaire. L'initiative populaire assume également une fonction d'intégration des demandes. Ainsi, en Suisse, un lien étroit a-t-il été établi entre le développement de la pratique consociationnelle et celui de la démocratie directe¹¹. L'utilisation répétée et déstabilisante de l'initiative

11. L. Neidhard, *Plebiszit und pluralitäre Demokratie*, Francke, Bern, 1970.

12. Sur ce sujet, voir Laurence Morel, « Le riforme istituzionali : Dall'iniziativa partitica al sopravvento dell'arena referendaria », in Maurizio Cotta et Pierangelo Isernia (dir.), *Un gigante dai piedi d'argilla. La crisi di un regime partitocratico*, Bologna, Mulino, sous presse.

populaire par certains partis d'opposition a mené progressivement à leur cooptation au gouvernement jusqu'à la pratique des grandes coalitions. En outre, l'initiative populaire parachève le consociationnalisme suisse par le biais de sa simple menace, laquelle crée une pression permanente sur le gouvernement et le Parlement les obligeant à prendre en compte les demandes non représentées en leur sein. Légiférer en Suisse serait ainsi devenu l'art d'éviter les initiatives populaires (Kobach, 1994), soit en empêchant leur dépôt, soit en obtenant leur retrait (32 % des initiatives populaires en moyenne sont retirés avant leur soumission au vote).

L'influence de la *vox populi* sur la législation est même peut-être la plus forte là où elle semble justement avoir échoué. Ainsi en Suisse et aux États-Unis est-il fréquent que les législateurs fassent des concessions avant le vote pour garantir l'échec d'une initiative. Ou encore n'est-il pas rare que des réformes soient entreprises après le vote pour tenir compte des résultats d'une initiative, indépendamment du fait qu'elle ait échoué. C'est ce qui s'est produit par exemple en Suisse en 1989 après l'initiative proposant l'abolition de l'armée. Le vote révéla un mouvement puissant favorable à cette mesure et obligea le gouvernement fédéral à entreprendre une série de réformes importantes du service militaire.

Le rôle important joué par l'initiative populaire en tant qu'instrument de modelage des politiques publiques apparaît donc indiscutable en Suisse et dans certains États américains. L'Italie s'oriente depuis une dizaine d'années dans cette direction, au juger de la fonction d'agenda de plus en plus importante assumée par l'initiative populaire abrogative. En témoigne récemment la manière dont le thème des réformes institutionnelles a été porté au cœur du débat politique¹². Les initiatives populaires ont par ailleurs démontré leur capacité redoutable à conditionner la vie des institutions dès lors que leur menace est suffisamment concrétisée. Toutefois, la simple potentialité de l'initiative réussit dans une mesure bien moindre qu'en Suisse et aux USA à influencer le travail législatif. En partie, cela est dû à sa nature seulement abrogative et à la limitation de son objet aux lois en vigueur depuis au moins deux ans. En outre, la probabilité des initiatives est plus basse en Suisse qu'aux États-Unis, compte tenu du nombre plus élevé de signatures requises et des fréquents vetos opposés par la Cour constitutionnelle (aujourd'hui en diminution avec la professionnalisation des initiateurs). L'absence de pression introduite par l'initiative n'a pas empêché toutefois l'Italie de connaître depuis le milieu des années soixante-dix une pratique politique de type consociationnel, attestée par le grand nombre de lois

Tableau 3

Référendums nationaux par type d'initiative en Europe de l'Ouest

	1900 1909	1910 1919	1920 1929	1930 1939	1940 1949	1950 1959	1960 1969	1970 1979	1980 1989	1990 1995	1900 1995
<i>Europe de l'Ouest</i>											
<i>sauf Suisse :</i>											
– obligatoire			1	1		3	4	8	4	8	29
– facultatif populaire			2					3	11	24	40
– facultatif instit. ¹		2	1	1		2	8	2	3	3	22
– non prévu par Const.	2	3	1	3	2	2		2	2	1	18
Total :	2	5	5	5	2	7	12	15	20	36	109
<i>Suisse :</i>											
– obligatoire	4	7	9	6	2	20	13	38	21	19	139
– facultatif populaire	9	4	21	14	13	21	13	41	33	44	213
– facultatif instit. ²	1		2	3	2	4		7	8	1	28
Total :	14	11	32	23	17	45	26	86	62	64	380

Source : Suisse : Kobach, *in* Butler et Ranney, 1994 ; autres pays : sources variées.

1. Exécutif, exécutif + parlement, minorité parlementaire (cf. tableau 1).

2. Contreprojet à une initiative populaire constitutionnelle.

votées par le PCI. En fait, l'initiative abrogative semble avoir été plus une résultante qu'un facteur déclencheur de cette pratique, comme en Suisse. Le vote de la loi de 1970 peut en effet être rattaché à la nécessité de fournir une arme aux minorités internes des partis sacrifiés sur l'autel du compromis (le problème particulier à l'époque étant celui des catholiques hostiles à l'accord DC-PCI sur le divorce). L'intégration du PCI dans les négociations gouvernementales semblait évacuer par ailleurs le risque que ce parti s'empare de l'initiative. Cette remarque permet de souligner les rapports étroits mais complexes entre consociationnisme et initiative populaire.

POURQUOI CE REGAIN ?

Tableau 4
**Questions soumises aux référendums nationaux
 en Europe de l'Ouest (sauf Suisse)**

	1900 1909	1910 1919	1920 1929	1930 1939	1940 1949	1950 1959	1960 1969	1970 1979	1980 1989	1990 1995	1900 1995		
Constit./ réglementation vie politique (partis)		1	1		3	1	5	6	5		8	30	
Questions territoriales		1	2	1		1		2		1		8	
Alliances éco. et milit. (CEE, OTAN...)			1						6	4	8	19	31
Morales (boissons alc., divorce, avort...)			1	2	2			2	5	4		16	
Économiques et sociales				2			1	4		1	10	18	
Écologiques, problèmes pratiques							1		1	4	4	10	
Ordre public, droits civils, libertés									1	5	2	8	
Total :		2	5	5	5	2	7	12	15	20	36	109	

Source : Classification opérée par l'auteur à partir des mêmes sources que tableau 2.

Si l'importance du référendum dans la pratique gouvernementale est donc limitée à quelques pays, la visibilité accrue de l'instrument dans un nombre élevé de démocraties invite cependant à s'interroger sur les causes du phénomène. Dans cette optique, un préalable à l'étude des causes proprement dites nous paraît devoir être le classement des référendums tenus selon le type d'initiative. Ainsi s'aperçoit-on que les consultations à caractère facultatif ont beaucoup plus contribué à l'augmentation du nombre de référendums que celles requises par la Constitution. Dans les pays d'Europe de l'Ouest (sauf la Suisse), les premières sont passées, par décennie, d'une moyenne de 3,5 avant 1960 à

Tableau 5
**Questions objets des initiatives populaires en Suisse,
 1974-1993**

<i>Questions</i>	<i>Nombre</i>
Environnement, énergie, circulation automobile, droits des animaux	29
Protection des consommateurs, des locataires, contrôle des prix	10
Défense, politique militaire	7
Mesures « anti-étrangers »	7
Taxes, politique économique	7
Lieu de travail, emploi	6
Assurance sociale	5
Féminisme, avortement	4
Agriculture	4
Alcool, tabac, drogue	3
Éducation	2
Autres	6

Source : Kobach, in Butler et Ranney, 1994.

Tableau 6
**Questions objets des initiatives populaires aux États-Unis,
 1978-1992**

<i>Questions</i>	<i>Nombre</i>
Réformes institutionnelles	77
Moralité publique	58
Revenus, taxes	105
Réglementation « business » et droit du travail	65
Libertés, droits civils	20
Santé, Etat-providence, logement	19
Environnement, questions foncières	35
Éducation	9
Politiques fédérales	11 ¹

Source : Magleby, in Butler et Ranney, 1994.

1. 8 sur le gel des armements nucléaires.

16 après cette date, alors que les secondes ont connu un accroissement moyen de seulement 6 par décennie (calculs faits à partir du *tableau 3*, page suivante). Parmi les pays touchés par un regain du référendum dans la période récente, seuls l'Irlande et le Danemark doivent ce regain à une utilisation accrue du référendum obligatoire. En dehors de l'Europe de l'Ouest, l'Australie partage également ces caractéristiques.

La Suisse présente les mêmes tendances avec un supplément décennal d'environ 36 référendums facultatifs, contre un peu plus de 20 référendums obligatoires entre 1970 et 1995. L'accroissement des référendums facultatifs, notons-le, est dans une très large mesure dû à celui des initiatives populaires, en particulier propositives (deux tiers du supplément d'initiatives populaires). Aux États-Unis, enfin, l'augmentation des initiatives populaires est globalement beaucoup plus forte que celle des autres types de référendums.

33

Le fait que l'accroissement du nombre de référendums doive beaucoup à celui des référendums facultatifs suggère évidemment que le recours au vote populaire vient colmater un certain nombre d'insuffisances des régimes représentatifs. Quelles sont ces insuffisances et renvoient-elles à des problèmes différents selon que l'impulsion référendaire vient des élus ou de la population ? La réponse à cette interrogation ne peut passer que par une étude détaillée des questions constituant l'objet des référendums (*tableaux 4, 5 et 6*, ci-contre et page suivante) et des conditions ayant mené à leur tenue.

Si l'on prend le cas des pays dans lesquels le regain d'importance du référendum renvoie à un déclenchement de l'instrument par les organes représentatifs (exécutif et/ou Parlement), il apparaît immédiatement que ce regain doit beaucoup à la question européenne. Les raisons qui ont poussé les divers gouvernements à organiser des référendums sur la construction européenne semblent avoir été de nature essentiellement politicienne. En Angleterre et en Norvège, il s'agissait pour les Premiers ministres travaillistes de l'époque de se débarrasser d'une question génératrice d'affrontements à l'intérieur du parti majoritaire, en d'autres termes d'éviter une scission. Au Danemark, la décision de tenir un référendum, bien avant de savoir si celui-ci serait ou non obli-

13. La Constitution danoise prévoit le caractère obligatoire du référendum sur les textes impliquant un transfert de souveraineté ayant été adoptés par le Folketing avec une majorité inférieure à cinq sixièmes.

14. Thomas C. Wyller, « The referendum as a political process. The Norwegian experience », contribution présentée à la conférence ECPR de Madrid, avril 1994.

gatoire¹³, révélait un problème identique. A la veille de l'élection de 1971, le chef du gouvernement social-démocrate se rallia à la cause du référendum, en annonçant sa tenue successive, pour évacuer de la campagne la question de l'adhésion, sujette à de fortes divisions dans le parti et l'électorat de gauche. La deuxième vague de référendums d'adhésion a mêlé plus intimement motivations liées au caractère diviseur de la question et souci de légitimation. L'existence de précédents a en effet contribué à rendre l'approbation populaire politiquement obligatoire, faute de l'être constitutionnellement. Ainsi en Norvège, le référendum de 1972 a inscrit la nécessité du référendum de 1994 dans la Constitution « réelle »¹⁴. Ajoutons toutefois que l'entrée dans la CEE était objet de fortes divisions à l'intérieur du Parti travailliste, dont le leader présidait un gouvernement minoritaire, et que le référendum

34 était de toute façon le seul espoir de faire naître au Parlement la majorité des trois quarts nécessaire pour ratifier l'adhésion. En Finlande, ce sont les divisions internes de la coalition de droite qui expliquent là encore le mieux la décision de soumettre l'adhésion au vote populaire. En Suède, enfin, la majorité social-démocrate a dû céder en 1991 aux pressions des autres partis menaçant d'organiser un référendum d'initiative parlementaire minoritaire sur la révision de la Constitution rendue nécessaire par le traité de Maastricht. Ce référendum, contrairement au référendum consultatif déclenché par une majorité parlementaire, aurait dû se tenir en même temps que les élections, et cette menace semble avoir effrayé le leader social-démocrate, incertain de l'unité de son parti sur la question.

Les référendums européens ont donc correspondu dans une large mesure à l'irruption sur l'agenda politique d'une question importante ne recoupant pas les habituelles divisions partisans. Les seules exceptions à cette règle ont été le référendum danois sur l'Acte unique (1986), qui a constitué le recours, non prévu par la Constitution, du gouvernement minoritaire conservateur, et les référendums français de 1972 et 1992. Ceux-ci avaient comme objectif premier le renforcement de l'autorité de leurs initiateurs, par le biais d'une victoire supposée large, ainsi, en 1992, que le tracé d'un identikit présidentiel fortement euro-

15. Dans les autres cas (gouvernement minoritaire et/ou coalition), il faut évidemment prendre en compte les motivations des autres partis, qui peuvent être différentes de celle du Premier ministre.

16. Pour une synthèse des fonctions et dysfonctions partisans des référendums, voir Laurence Morel, « Party attitudes towards referendums in Western Europe », *West European Politics*, 16(3), juillet 1993.

péen. Ces référendums entendaient également jouer sur le caractère atypique du clivage européen, en divisant l'opposition et rapprochant sa fraction la plus centriste de la majorité. Cette fonction se différencie cependant de celle de gestion des divisions internes de la majorité, caractéristique des référendums anglais et scandinaves sur l'Europe. Ajoutons que les référendums autrichiens et suédois sur l'énergie nucléaire (1978 et 1980) ont été décidés à l'approche d'élections par des gouvernements sociaux-démocrates cherchant par tous les moyens à éviter la discussion d'une question rompant l'unité partisane durant la campagne. Le référendum espagnol de 1986, enfin, a constitué une concession du chef de gouvernement socialiste à la gauche du PSOE hostile au revirement de son leader sur la question du maintien de l'Espagne dans l'OTAN.

Les motivations des initiatives populaires sont plus complexes à identifier dans la mesure où il faut distinguer entre les buts des promoteurs et ceux des signataires. Les référendums d'initiative gouvernementale ou parlementaire sont évidemment également des décisions collectives mais, dans l'ensemble, c'est la décision du Premier ministre (ou du président de la République en France) qui compte, le vote ou l'acceptation de la consultation s'expliquant ensuite essentiellement par la discipline majoritaire. Cela est d'autant plus vrai dans les cas évoqués que le gouvernement décidant le référendum était le plus souvent soutenu par une majorité monopartisanne¹⁵. S'agissant des initiatives populaires, la distinction entre promoteurs et signataires fait apparaître au contraire toute l'ambiguïté du phénomène. En Italie, les premiers ont été dans la majorité des cas des acteurs politiques : petits partis (le Parti radical depuis 1974 ; les Verts au tournant des années quatre-vingt-dix), parti majeur d'opposition (le PCI en 1985), partis de gouvernement (PSI et PLI en 1987), personnalités politiques issues des partis (réformes institutionnelles), conseils régionaux (1993)... Et, bien entendu, la monopolisation de l'initiative par des acteurs politiques a entraîné son cortège de motivations politiciennes (promotion d'un sujet politique, affirmation de l'opposition, compétition à l'intérieur de la coalition au pouvoir, recomposition, rupture des oligarchies partisans...) ¹⁶. Le déclenchement de l'initiative populaire a donc largement différé du modèle idéal d'impulsion en provenance de la société civile. Ce constat s'applique toutefois également à la Suisse, où la majorité des initiatives populaires sont déclenchées par des partis d'opposition. Les groupes d'intérêt et comités *ad hoc* de citoyens jouent un rôle marginal dans l'activation de la démocratie directe (Kriesi, 1994). De même, aux États-

Unis, les études récentes insistent sur l'utilisation de plus en plus fréquente de l'initiative populaire par des politiciens en quête de publicité et de fonds. L'initiative populaire sert alors de tremplin à la carrière politique. Elle permet d'acquérir une plus grande visibilité avant le lancement d'une campagne électorale. Ce phénomène, auquel s'ajoute le rôle croissant des médias et d'une véritable industrie de l'initiative dans la stimulation des initiatives populaires, traduit une perversion du procédé (Magleby, 1994).

36 Toutefois, la simple fonction législative de la démocratie directe, employée comme arme des minorités, est beaucoup moins contestable chez les signataires des initiatives. Ce qui frappe dans les trois pays étudiés est la variété des questions sur lesquelles portent les initiatives populaires. Cela va des questions dites post-matérialistes (environnement, défense des consommateurs...), aux questions économiques et sociales, souvent liées à la crise, en passant par les droits civils, les problèmes éthiques, ou les réformes institutionnelles. Cette floraison de demandes n'empruntant pas les canaux institutionnels traduit en partie la fortune de l'initiative populaire, devenue le symbole d'une nouvelle manière de faire de la politique. Ainsi celle-ci occupe-t-elle une place de choix dans le répertoire d'actions des nouveaux mouvements sociaux suisses, dont le rôle dans la promotion des référendums a considérablement augmenté ces dernières années (Kriesi, 1994), ou chez les *issue-activists* américains. Mais l'inflation de l'initiative populaire reflète surtout un sentiment de fermeture des institutions aux demandes de la société. En témoigne la surprenante irruption en Italie et aux États-Unis d'une demande populaire de réformes institutionnelles visant par différents procédés à limiter le pouvoir des élus. Le développement de l'initiative populaire, dans les pays autorisant sa pratique, n'est donc en définitive que la traduction institutionnelle de la crise de la représentation évoquée en introduction. D'une certaine manière, les référendums d'initiative gouvernementale et populaire sont les deux facettes d'un même problème : la recrudescence de préoccupations nouvelles étrangères aux cultures partisans et ne recoupant pas les clivages traditionnels. La question européenne peut en effet être décomposée en une

17. Un livre de parution prochaine (printemps 1996) devrait constituer un progrès dans ce sens, compte tenu de l'effort d'homogénéisation des chapitres nationaux qui y est réalisé (Michael Gallagher et Pier Vincenzo Uleri, eds., *The Referendum Experience in Europe*, Macmillan, 1996). L'auteur a écrit le chapitre sur la France : « France : towards a less controversial use of the referendum ? »

variété d'enjeux (institutionnels, culturels, écologiques, économiques, sociaux, éthiques et de citoyenneté) rappelant les thèmes des initiatives populaires et sur lesquels n'existent pas de positions unies des partis et de leurs électeurs.

QUESTIONS DE RECHERCHE

Le référendum peut-il constituer un remède efficace à la crise de la représentation dont il est aujourd'hui l'un des symptômes ? Quelque effort que ce soit pour répondre à cette question nous paraît voué à l'échec tant que n'auront été mises au clair, probablement au moyen d'une recherche comparative systématique, les principales implications du recours au référendum¹⁷. Une telle recherche devrait à notre avis se concentrer sur deux aspects principaux.

37

Le premier concerne les décisions référendaires et la double critique traditionnellement adressée au référendum au regard de sa performance démocratique. Les théories élitistes de la démocratie, d'abord, ont-elles raison de dénoncer l'incapacité des individus à produire des décisions conformes à l'intérêt général ? Est-on aujourd'hui en présence d'une nouvelle donne, compte tenu de l'élévation du niveau d'éducation, ou la « complexification » du monde moderne rend-elle au contraire plus que jamais à l'ordre du jour le problème de la compétence ? Ou encore, la forte dépendance de la participation de variables sociales et éducatives, confirmée par une affluence aux urnes partout moins élevée aux référendums qu'aux élections (Butler et Ranney, 1994), et tendant aux référendums à diminuer en relation inverse à la complexité des questions (Kriesi, 1994), permet-elle de redimensionner ce problème ? Dans une perspective démocratique différente, centrée sur la réalisation de la volonté populaire, le vrai problème n'est-il pas alors celui de la représentativité des décisions référendaires, fortement entamée par l'abstention ? La plupart des référendums, on le sait, se solde par la victoire d'une minorité d'inscrits. En Suisse et aux USA, où ce phénomène est plus accentué, il paraît évident que la multiplication des référendums rend la tâche d'information trop lourde et joue contre la participation. Faut-il donc limiter la fréquence des référendums, ou introduire, comme au Danemark et en Italie, des quotas de participation ou d'ins-

18. Yannis Papadopoulos, « Democrazia e referendum », *Revue italienne de science politique*, a. XXV, 2, août 1995.

crits pour que le résultat soit valable ? Ou d'autres solutions sont-elles envisageables ?

Est-on sûr par ailleurs que la volonté populaire exprimée au travers des décisions référendaires soit une volonté authentique, autrement dit à l'abri des manipulations ? Là encore, y a-t-il lieu de relativiser le problème, compte tenu du lien entre participation et compétence, d'une part, et entre compétence et malléabilité des opinions, d'autre part ? Que penser toutefois de l'importance du vote partisan, en dehors de la Suisse et des États-Unis, et, dans ces deux pays, de l'impact croissant sur le vote de campagnes généralement déséquilibrées et se concluant par la victoire des plus forts (Magleby, 1994 ; Kriesi, 1994) ? Ces points, qui nécessiteraient toutefois une confirmation empirique plus poussée, posent la question de l'introduction éventuelle de législations ou d'aides publiques visant à une meilleure équité des campagnes. Le vrai problème, plus difficilement résoluble par des réglementations, ne réside-t-il pas cependant dans la sophistication croissante des techniques de marketing politique, en un mot de persuasion, grâce auxquelles en Italie, par exemple, un magnat de l'information piloté par une équipe de publicitaires a pu s'imposer à la direction du pays en trois mois, et faire échouer en 1995 les référendums visant à réduire la concentration de la propriété hertzienne, et non, comme le prétendait la campagne berlusconienne, à confisquer sa télévision au peuple ?

La crainte que l'initiative populaire ne porte préjudice aux droits des minorités, enfin, s'est-elle révélée fondée ? Si, comme le souligne Ranney (1994), les propositions de nature à opprimer certaines catégories de la population ont effectivement été limitées en nombre et très rarement approuvées en Suisse et aux États-Unis, qu'en est-il par contre de l'impact indirect de telles propositions sur la production législative, par le biais de la menace du déclenchement de l'initiative¹⁸ ? Une parade peut-elle consister à instaurer un contrôle judiciaire des mesures soumises au vote visant à garantir le respect de certains principes ?

Une autre dimension importante de la pratique référendaire est sa capacité à produire des effets politiques. Ainsi conviendrait-il par exemple de vérifier les vertus ou défauts supposés des référendums sur la vie démocratique. Quels sont les effets des référendums sur la participation ? L'affluence basse aux urnes en Suisse et aux États-Unis, aux élections comme aux référendums, paraît démentir la thèse classique selon laquelle les référendums auraient une influence bénéfique sur la participation. Mais qu'en est-il des autres formes de participation, en particulier de l'engagement dans les groupes, ou des multiples facettes

de la citoyenneté mises en évidence par les travaux actuels sur l'engagement politique ? Il faudrait également tenter de fournir une réponse à la question de l'effet éducateur des référendums. Malgré la fréquence des référendums, les études suisses reconnaissent en général l'importance d'un tel effet. En Europe de l'Ouest, un test intéressant de l'impact éducateur des référendums pourrait être les consultations sur l'Europe. Une analyse des incidences des initiatives populaires sur la vie démocratique devrait en outre viser à vérifier la contribution exacte de ces dernières à l'intégration des demandes. S'agissant de la Suisse, certains auteurs se demandent ainsi si la réduction de la politique au jeu concurrentiel des intérêts particuliers favorisée par l'initiative populaire, et renforcée par la progression du citoyen individualiste et utilitariste, ne finit pas par s'avérer redoutable pour les plus faibles et les exclus (Papadopoulos, 1995).

39

Les effets politiques des référendums sur la gestion des conflits devraient constituer une autre orientation de recherche. Les opposants aux référendums accusent généralement ces derniers de causer une exacerbation des conflits en les portant sur la place publique et les politisant. Ils rendraient ainsi l'acceptation du résultat par la minorité perdante beaucoup plus difficile. Un exemple souvent évoqué à l'appui de cette thèse est le référendum belge de 1950 sur le retour du roi. Pourtant, la thèse la plus fréquente, et paraissant confirmée dans la majorité des cas, est que les référendums offrent une contribution précieuse à la résolution des conflits, et en particulier des crises, grâce à la forte légitimité des décisions populaires. En tout état de cause, il conviendrait de clarifier les facteurs expliquant le succès variable des référendums en la matière (largeur du résultat ? conditions démocratiques du choix ? degré de conflictualité de la société ?...). Un autre aspect de la gestion référendaire des conflits méritant par ailleurs d'être étudié est l'effet de soupape de sécurité que certains attribuent à l'initiative populaire. Cet effet serait la conséquence directe de l'intégration des demandes et de la révélation de courants d'oppositions avant qu'ils ne se radicalisent. L'initiative populaire, en définitive, assumerait une fonction d'institutionnalisation des conflits.

Une dernière catégorie d'effets politiques devant retenir l'attention concerne l'impact du recours au référendum sur le système politique. A cet égard, les instruments conceptuels de l'analyse eastonienne s'avèrent particulièrement féconds pour se saisir du problème. Un cas particulier de la fonction légitimante des référendums est ici posé avec la capacité du vote populaire sur les grandes options constitutionnelles à

fournir le soutien au régime. La pratique fréquente du référendum, comme en Suisse, confère-t-elle par ailleurs une légitimité particulière au système politique ? Ou, au contraire, aboutit-elle, par un autre biais, à délégitimer le gouvernement représentatif ? L'échec fréquent des initiatives populaires propositives, comme du reste aux États-Unis, ne doit pas masquer en effet le fait que les consultations visant à remettre en cause des textes parlementaires, bien que beaucoup moins nombreuses, réussissent plus souvent. Ce sont cependant les effets de l'initiative populaire sur la gouvernabilité et le rendement du système politique qui paraissent les plus intéressants à étudier. En Suisse, le bilan avancé est généralement négatif, et le coût de la démocratie semble bien devoir être une efficacité moindre (Kriesi, 1994 ; Papado-

19. Sur cette question, voir Richard Katz et Peter Mair, « Changing models of party organization and party democracy. The emergence of the cartel party », *Party Politics*, 1(1), 1995.

poulos, 1995). L'initiative populaire est accusée de produire des effets de surcharge à la fois quantitative et qualitative sur le système politique. Le veto populaire aurait quant à lui une influence négative sur les *outputs* du système (paralysie décisionnelle, effet conservateur, introduction de fortes doses d'incertitude...). Dans les pays n'autorisant pas l'initiative populaire, et recourant donc exceptionnellement au référendum, les études soulignent plutôt le potentiel déstabilisant d'une technique de décision venant troubler le jeu représentatif. Des exemples de perturbations fortes du système de partis à des élections suivant de près un référendum (Danemark et Norvège en 1972), ou de démission de personnalités politiques désavouées par un vote populaire (France, 1969), sont généralement fournis à l'appui de cette thèse. En l'occurrence, il serait bienvenu d'identifier les facteurs déterminant les atteintes plus ou moins fortes portées par les référendums à la stabilité politique (rareté de la pratique ? identification partisane forte ? question très mobilisatrice ? implications au premier plan de personnalités ou partis ? engagement de confiance ?...).

Ces différentes questions de recherche, en conclusion, montrent à quel point les référendums d'initiative populaire, d'une part, et institutionnelle, d'autre part, ont des implications différentes sur la vie politique malgré les origines communes de leur regain dans la crise actuelle

de la représentation. Beaucoup de ces implications restent encore à préciser, mais il apparaît d'ores et déjà établi que l'introduction de l'initiative populaire dans les démocraties représentatives transforme profondément la nature de ces démocraties. Les nombreux gouvernements d'Europe de l'Ouest ayant chargé aujourd'hui des commissions d'experts de réfléchir sur une possible extension des formes référendaires devraient bien avoir à l'esprit cette réalité avant de prendre leur décision. L'avenir du référendum, en définitive, nous paraît dans une large mesure devoir dépendre de la capacité des partis et de la classe politique à opérer un retour vers la société civile et, s'agissant des premiers, à adapter leur forme et leurs règles à la complexification des sociétés modernes¹⁹.

R É S U M É

Les causes du regain de la pratique référendaire sont difficiles à identifier dans les démocraties libérales. Il apparaît pourtant que les consultations d'origine gouvernementale, au-delà de leurs motivations politiciennes, et les initiatives populaires, plus souvent liées à une demande de législation, renvoient l'une et l'autre à la crise de la représentation qui affecte les démocraties.

1. Cette étude n'exprime que le point de vue personnel de l'auteur.

2. On considérera aux fins de cette étude que les termes « plébiscite », « référendum » et « consultation » ont la même portée politique et juridique.

JEAN-FRANÇOIS DOBELLE

RÉFÉRENDUM ET DROIT
À L'AUTODÉTERMINATION¹

42 I. HISTORIQUE

1. Certains font remonter l'origine du plébiscite² dans le domaine qui nous intéresse à la consultation des états généraux à la suite de la conclusion du traité de Londres de 1359 entre Jean II le Bon et l'Angleterre (qui se soldait par la cession d'une bonne partie de la France occidentale à la Couronne britannique) et de celle du traité de Madrid de 1526 entre François I^{er} et Charles Quint (qui débouchait sur le transfert de la Bourgogne à l'empereur). Dans les deux cas, les états généraux rejetèrent le traité et empêchèrent la cession des territoires en cause. Le lien avec le plébiscite au sens moderne du terme est néanmoins fort ténu dans la mesure où, d'une part, les décisions de rejet émanèrent non de la totalité de la population mais d'états qui n'en représentaient qu'une faible part et où, d'autre part, la convocation des états généraux s'expliquait avant tout par des considérations patrimoniales inhérentes au droit féodal (le suzerain ne pouvant décider du sort d'un fief sans l'assentiment du vassal). D'ailleurs, à partir du XVII^e siècle, la cession d'un territoire entraîna en général *ipso facto* le changement de nationalité et de religion de ses habitants.

2. En fait, le souci de consulter la population des territoires susceptibles d'être cédés, annexés ou démembrés se manifeste réellement pour la première fois sous la Révolution française. En 1790, en effet, deux possessions du Saint-Siège (Avignon et le comtat Venaissin) soumirent à l'Assemblée constituante une demande d'annexion. L'Assemblée n'accepta de donner suite à cette requête qu'après avoir constaté, par un vote populaire effectué par communes, que la majorité des habitants

était favorable à cette opération. Le même souci expliqua la tenue à la même époque de plébiscites à Nice et en Savoie. Comme le proclamait avec force Merlin de Douai à l'Assemblée constituante, le 28 octobre 1790, « ce n'est point par les traités des princes que se règlent les droits des nations ». Cela étant, la Convention devait rejeter les idées libérales de la Constituante, qui avait renoncé solennellement à la guerre de conquête, en mettant en avant la théorie des frontières naturelles qui conduisit à des annexions plus ou moins conformes à la volonté des habitants des territoires intéressés. Elle recourut notamment à des méthodes coercitives pour rattacher la Belgique et incorporer la Rhénanie à la France. Quant au congrès de Vienne, qui marqua la fin des guerres de la Révolution et de l'Empire, force est de reconnaître qu'il ne réserve aucune place à l'idée plébiscitaire et au droit des peuples à disposer d'eux-mêmes.

43

3. Tel Phénix renaissant de ses cendres, le plébiscite en droit international allait cependant connaître un essor sans précédent au cours du XIX^e siècle, parallèlement au développement du principe des nationalités en France et en Italie. Toute l'unité italienne allait s'opérer par voie de plébiscite et au nom de la volonté des peuples, selon la conception subjective de la nation chère à Mazzini. Par ailleurs, à la demande de Cavour, des plébiscites furent organisés en application du traité de Turin du 24 mars 1860 ayant pour objet l'annexion de Nice et de la Savoie par la France.

4. A la même époque, d'autres instruments internationaux recoururent au plébiscite : à titre d'exemple, citons le traité de Paris de 1856 qui organisa une consultation électorale sous le contrôle d'une Commission européenne dans les provinces danubiennes de Moldavie et de Valachie, le traité de Londres de 1863 qui déboucha sur la levée du protectorat britannique sur les îles Ioniennes et leur rattachement à la Grèce ou encore le traité de 1877 portant cession de l'île suédoise de Saint-Barthélemy à la France. De même la dissolution de l'Union entre la Suède et la Norvège en 1905, qui se traduisit par l'accès à l'indépendance de celle-ci, fut assortie d'un plébiscite sur le territoire norvégien.

5. Durant cette période, cependant, les pays germaniques et anglo-saxons restaient généralement hostiles au plébiscite, comme le démontrent l'annexion des duchés danois par la Prusse (1867), celle de l'Alsace-Lorraine par l'Allemagne conformément au traité de Francfort

de 1871, celle du Transvaal par la Grande-Bretagne en 1900 au lendemain de la guerre des Boers ou encore les agrandissements successifs des États-Unis d'Amérique : aucun plébiscite n'accompagna l'acquisition de la Louisiane (1803), puis de la Floride (1819), l'annexion du Texas, du Nouveau-Mexique et de la Californie (1848) ou encore celle des îles Hawaïi, de Porto Rico et des Philippines (1898). De manière plus générale, le référendum fut totalement étranger à l'expansion coloniale, où qu'elle se soit manifestée.

44 6. Le plébiscite allait connaître un renouveau spectaculaire au lendemain de la Première Guerre mondiale, à la lumière de l'affirmation du principe du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes dont le président Wilson devait se faire le champion. Une dizaine de plébiscites, dont certains se déroulèrent sous contrôle international, furent organisés par les traités de paix. Parmi les plus célèbres, mentionnons ceux qui se tinrent au Slesvig, en Prusse orientale ainsi que dans les cantons d'Eupen et Malmedy (1920), en Haute Silésie (1921) et dans la Sarre (1935). Contrairement à la pratique habituelle, la cession d'Eupen et Malmedy à la Belgique précéda le vote qui fut d'ailleurs public. La consultation se déroula globalement au Slesvig du Nord (qui opta pour le rattachement au Danemark) et par communes au Slesvig du Sud (qui resta partie intégrante de l'Allemagne). Le tracé des frontières résultant du plébiscite en Haute Silésie se révéla fort délicat car presque autant de communes, dispersées sur l'ensemble du territoire litigieux, se prononcèrent respectivement pour le rattachement à l'Allemagne (844) et à la Pologne (678). Quant au plébiscite sur la Sarre, il se déroula dans des conditions contestables du fait de la composition du corps électoral retenu, soit toute personne ayant plus de vingt ans lors du vote (13 janvier 1935) et ayant habité le territoire au moment de la signature du traité de Versailles ! C'est donc une entité artificielle n'ayant rien de commun avec la communauté réelle existant effectivement lors du vote qui décida du sort du territoire.

7. Cette vogue de plébiscites au lendemain de la Première Guerre mondiale ne doit toutefois pas masquer le fait que bon nombre de mutations territoriales ne donnèrent lieu à aucune consultation électorale : tel fut le cas de l'annexion du Tyrol du Sud (Haut-Adige) par l'Italie, du rattachement de la Galicie orientale à la Pologne et de Teschen à la Tchécoslovaquie, de l'érection de Dantzig en ville libre ou encore de la réintégration de l'Alsace-Lorraine à la France ; il est vrai que, dans ce

dernier cas, la volonté de la population concernée paraissait tellement évidente qu'un plébiscite semblait inutile : comme le dit Poincaré en constatant l'accueil enthousiaste réservé aux troupes françaises à Strasbourg : « Le plébiscite ? Mais c'est fait. » Le rattachement de Fiume à l'Italie et de Memel à la Lituanie à la suite de deux coups de force ne fut pas davantage sanctionné par un plébiscite, non plus que celui de Vilna à la Pologne. Plus généralement, la politique agressive de l'Allemagne hitlérienne et de l'Italie mussolinienne à partir du milieu des années trente marqua une nette tendance à l'abandon de procédés assurant le respect de la volonté des habitants des territoires cédés ou annexés, comme l'illustre le règlement de la question des Sudètes dans le cadre des accords de Munich.

8. Le plébiscite devait connaître au lendemain de la Seconde Guerre mondiale un sort inverse de celui qui lui avait été réservé durant l'entre-deux-guerres. Les traités de paix conclus en 1947 lui firent une part modeste puisque seul celui passé avec l'Italie prévoyait une consultation, à propos du rattachement de Tende et de La Brigue à la France. Ce plébiscite, qui intervint d'ailleurs après le transfert de souveraineté et se solda par un vote massif en faveur de l'annexion (2 663 voix contre 216), présente la particularité d'avoir été réclamé par la France (c'est-à-dire l'État annexant lui-même) afin de respecter l'article 27, paragraphe 2 de la Constitution de 1946. En revanche, le recours au plébiscite fut écarté à Trieste, au Tyrol du Sud, dans le Dodécacanèse, à Koenigsberg et dans les territoires situés à l'est de la ligne Oder-Neisse.

45

9. Le référendum allait cependant connaître peu à peu un nouvel essor avec l'affirmation croissante du droit à l'autodétermination des peuples, notamment, mais pas exclusivement, dans le cadre de l'ONU. Si certains plébiscites officiels ne furent pas suivis d'effet (tel celui de 1946 aux îles Féroé qui, à une faible majorité, aboutit à la proclamation de l'indépendance, ou celui organisé par le clergé de Chypre en 1950, qui se prononça en faveur du rattachement à la Grèce), le Royaume-Uni organisa dès 1948 un référendum à Terre-Neuve qui déboucha sur le rattachement de ce territoire au Canada.

10. De son côté, l'ONU, avec des succès divers, devait recourir au plébiscite pour régler le sort de certaines régions. Elle tenta d'abord de l'utiliser pour trancher la question du Cachemire, disputé depuis 1947 entre l'Inde et le Pakistan, mais se heurta à l'opposition de New Delhi

qui déclara que le Cachemire s'était déjà autodéterminé par voie de décisions prises par son Assemblée constituante et fit de l'évacuation de l'Azad Kashmir par le Pakistan un préalable. De ce fait, les résolutions du Conseil de sécurité s'échelonnant entre 1948 et 1957 et stipulant qu'il appartenait à la population du Cachemire de décider par plébiscite libre et impartial si elle serait rattachée à l'Inde ou au Pakistan sont demeurées sans effet. L'ONU ne rencontra pas davantage de succès dans la mise en œuvre du plan de partage de la Palestine (résolution 181 de l'Assemblée générale du 29 novembre 1947) dont la partie consacrée à la ville de Jérusalem, érigée en *corpus separatum*, prévoyait la tenue d'un référendum à l'expiration d'un délai de dix ans à compter de l'entrée en vigueur du statut. Les Nations unies parvinrent en revanche à organiser plusieurs plébiscites dans le cadre de la levée de la tutelle sur certaines régions d'Afrique et du Pacifique : partie du Togo sous administration britannique (1956), parties du Cameroun sous administration britannique (1959 et 1961), Samoa occidental placé sous administration de la Nouvelle-Zélande (1961). L'ONU cherche enfin depuis des années à organiser un référendum au Sahara occidental mais se heurte à plusieurs difficultés qui n'ont pas pour le moment été surmontées : si le principe même d'un référendum d'autodétermination « sans contraintes administratives et militaires, organisé et contrôlé par l'ONU en coopération avec l'OUA » (selon les termes de la résolution de l'Assemblée générale du 11 décembre 1989, adoptée par consensus) est désormais accepté aussi bien par le Maroc que par le Polisario et si le Conseil de sécurité a créé la MINURSO (Mission des Nations unies pour l'organisation d'un référendum au Sahara occidental) dont le rôle consiste à assister le secrétaire général de l'ONU dans la mise en œuvre et le déroulement du scrutin, la composition du corps électoral qui sera amené à se prononcer sur l'intégration au Maroc ou l'indépendance continue à opposer les parties concernées. La principale question consiste à savoir si on peut s'appuyer sur le recensement de la population sahraouie effectué en 1974 par les autorités espagnoles. Le Polisario estime que ce recensement est pour l'essentiel fiable et qu'il ne saurait être complété que de manière marginale (indication des personnes décédées, examen des demandes des personnes qui n'auraient pas été dénombrées en 1974, etc.). Le Maroc considère, en revanche, que plusieurs dizaines de milliers de Sahraouis ne figurant pas sur la liste de 1974 devraient pouvoir participer à la consultation. A cela s'ajoute la question de la preuve de la naissance, de la résidence ou de l'appartenance tribale (faut-il admettre, outre les documents officiels, les témoi-

gnages oraux provenant des chefs de tribus ?). Quant au référendum qu'il avait été envisagé de tenir au Timor oriental lors de la décolonisation portugaise, il a été ajourné *sine die* du fait de l'annexion de ce territoire par l'Indonésie.

11. En dehors du cadre onusien, la situation est tout aussi contrastée. La France est indéniablement le pays qui a le plus souvent recouru au référendum, et ce pas seulement durant la période où le général de Gaulle fut au pouvoir (cf. *infra*). Mais le Royaume-Uni procéda également à un référendum à Gibraltar en 1967, à sa seule initiative et sous son seul contrôle. Cette consultation provoqua des protestations de l'Espagne qui mit en avant le principe de l'intégrité territoriale. En outre, la Nouvelle-Zélande organisa en 1965 un référendum aux îles Cook qui déboucha sur une très large autonomie. Par ailleurs, un référendum se tint en 1983 dans les territoires des États du Pacifique sous tutelle stratégique américaine dans le cadre de l'ONU (îles Marshall, Palaos, États fédérés de Micronésie). Dans les trois cas, les électeurs se prononcèrent à une forte majorité en faveur de l'association. Plus récemment, le 30 octobre 1995, les électeurs québécois ont été appelés à se prononcer pour ou contre la « souveraineté » de leur province, dans le cadre d'un nouveau partenariat avec le Canada. A l'issue d'un scrutin marqué par une participation exceptionnellement élevée (plus de 93 %), le « non » l'emporta par 50,6 % des suffrages exprimés.

47

12. Ces exemples ne doivent cependant pas faire illusion. Pas davantage aujourd'hui qu'hier le référendum n'est le corollaire indispensable de l'exercice du droit des peuples à l'autodétermination. Il est au contraire frappant de constater que les principales mutations territoriales contemporaines, postérieures à la décolonisation, ont ignoré totalement le référendum. L'idée selon laquelle la consultation d'une population est le meilleur moyen de respecter sa volonté avant de procéder à l'annexion ou au démembrement d'États existants ainsi qu'à la création d'États nouveaux n'est pas encore ancrée définitivement dans la société internationale.

Ainsi, ni la réunification des deux Yémen ni surtout les bouleversements majeurs qu'a connus l'Europe centrale et orientale (réunification de l'Allemagne ; éclatement de l'Union soviétique, de la Yougoslavie et de la Tchécoslovaquie) n'ont été accompagnés de référendum. La réunification de l'Allemagne peut néanmoins s'analyser, à la lumière de l'article 23 de la Loi fondamentale, comme la réintégration d'une partie

du peuple allemand dans l'État dont elle avait été séparée contre son gré.

13. L'histoire offre donc de nombreux exemples de plébiscites qu'on peut tenter de regrouper en plusieurs catégories : si l'on excepte les plébiscites d'occupation, dépourvus de valeur juridique parce qu'organisés sous la contrainte, et les plébiscites de fait, spontanés, organisés par la population elle-même souhaitant faire connaître son opinion (ainsi quand les habitants d'Avignon et du comtat Venaissin sollicitèrent leur réunion à la France par la voix de leurs députés après avoir chassé le légat du pape), il convient de distinguer les plébiscites :

- en premier lieu, selon leur source : plébiscites unilatéraux, organisés sur l'initiative d'un seul État ; plébiscites conventionnels, résultant d'un accord bi ou multilatéral ; plébiscites onusiens ;
- 48 – en second lieu, d'après leurs modalités, selon notamment qu'ils se déroulent sous contrôle international ou pas, celui-ci pouvant porter à la fois sur la préparation de la consultation (établissement des listes électorales, surveillance du déroulement de la campagne pour éviter les pressions et intimidations), la tenue du scrutin et la proclamation des résultats,
- en troisième lieu, selon leurs finalités : on oppose ainsi les plébiscites d'annexion aux plébiscites de sécession, la consultation, dans le premier cas, ne pouvant déboucher sur l'indépendance du territoire.

En règle générale, pour être valide, le plébiscite doit être d'attribution et non de ratification : en d'autres termes, le vote doit précéder le transfert, mais on a vu que tel n'avait pas toujours été le cas.

14. Au total, la plupart de ces plébiscites semblent répondre davantage à des considérations d'opportunité politique qu'à une obligation véritablement juridique. En réalité, il n'y a jamais eu d'adhésion générale et inconditionnelle au plébiscite qui reste le plus souvent, du moins dans le domaine qui nous préoccupe, un droit à la discrétion de la puissance publique, utilisé sous son contrôle. Ne figurant pas parmi les institutions traditionnelles des pays anglo-saxons ou de culture germanique, il n'a été admis par le Tiers Monde que pour le droit à la décolonisation. Les fondements du plébiscite en droit international public continuent donc à demeurer incertains.

II. RÉFÉRENDUM ET DROIT À L'AUTODÉTERMINATION EN DROIT INTERNATIONAL PUBLIC

15. La portée exacte du référendum en droit international est affectée par le fait que le droit à l'autodétermination des peuples dont il est censé consacrer l'exercice est lui-même sujet à certaines incertitudes. Ce principe a été proclamé par de nombreux instruments internationaux (art. 1^{er} et 55 de la Charte de l'ONU, pactes de l'ONU de 1966 sur les droits civils, politiques et culturels et sur les droits économiques et sociaux) et réitéré à satiété par les résolutions de l'Assemblée générale des Nations unies (dont les plus célèbres sont la 1514 (XV), dite Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux, la 1541 (XV) et la 2625 (XXV), dite Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États conformément à la Charte de l'ONU, qui se démarque des deux précédentes par le fait qu'elle a été adoptée par consensus et qu'elle peut être considérée comme reflétant l'*opinio juris* des États). Il fait indéniablement partie aujourd'hui du droit international positif, mais sa portée reste à bien des égards incertaine (qu'il s'agisse de son contenu, des entités appelées à en bénéficier ou de son exercice), et les conséquences juridiques de son affirmation sont loin de faire l'objet d'un accord unanime.

49

16. Tout d'abord, il n'existe pas de critères objectifs permettant de déterminer avec certitude les titulaires du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. Les peuples ont certes le droit indéniable de se soustraire à un statut politique impliquant une « subjugation, domination ou exploitation étrangères » (pour reprendre les termes de l'Assemblée générale de l'ONU). Mais que recouvrent au juste ces concepts ? A coup sûr, une situation de type colonial. Il reste alors à préciser dans quels cas on se trouve en présence d'une colonie. Les résolutions de l'ONU ne fournissent à cet égard qu'un faisceau d'indices tels que le caractère géographiquement séparé, ethniquement et culturellement distinct du territoire en cause et, surtout, la dimension inégalitaire et discriminatoire du régime juridique et politique qui lui est applicable. Ainsi la résolution 2625 précitée pose-t-elle le principe selon lequel il y a une présomption de non-colonialisme quand un État est doté d'un gouvernement représentant l'ensemble des peuples appartenant au territoire, sans distinction de race, croyance ou couleur.

17. Mais faut-il, comme l'ont fait l'ONU, une partie de la doctrine et la Commission d'arbitrage constituée dans le cadre de la conférence européenne pour la paix en Yougoslavie (cf. ses trois premiers avis), estimer que le droit à l'indépendance reste l'apanage des peuples soumis à une

domination coloniale ? Cela n'est nullement certain, même s'il est clair que le droit international public n'encourage pas davantage la dissolution d'un État qu'il ne pousse à la sécession, la communauté internationale se bornant à entériner le fait accompli. Il reste que la fin des années quatre-vingt et le début des années quatre-vingt-dix ont été marqués par un regain de vitalité du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes dans un contexte qui n'avait plus rien de colonial. En outre, la résolution 2625, déjà mentionnée, vise tous les peuples et confère donc au droit à l'autodétermination un caractère universel.

50 18. Quoi qu'il en soit, il est parfois difficile de concilier le droit à l'autodétermination des peuples avec d'autres principes qui sont, eux aussi, bien admis par le droit international, notamment celui de l'intangibilité des frontières issues de la décolonisation (dit principe de l'*uti possidetis*) dont la Cour internationale de justice a rappelé, dans son arrêt de 1986 dans l'affaire Burkina-Fasso/Mali, qu'« il était logiquement lié au phénomène de l'accession à l'indépendance où qu'il se manifeste », et celui de l'intégrité territoriale des États. Le conflit des Malouines entre l'Argentine et le Royaume-Uni en 1982 illustre le caractère antagoniste de ces principes. En d'autres termes, il est parfois difficile de concilier le droit des États et celui des peuples. Le droit à l'autodétermination peut en effet constituer selon les cas une garantie ou une menace à l'indépendance des États. Il sera perçu comme un facteur subversif appelant au démembrement des États établis si le peuple ne coïncide pas avec l'État. Il sera, au contraire, considéré comme confortant le principe cardinal de l'égalité souveraine des États dans l'hypothèse inverse. D'où le sentiment largement répandu, notamment à l'ONU, selon lequel le droit des peuples à l'indépendance doit s'effacer, une fois celle-ci obtenue dans le cadre de la décolonisation, derrière celui des États. En outre, il n'existe aucun critère satisfaisant permettant de distinguer parmi les groupes sociaux ceux qui méritent d'être qualifiés de peuples et les autres. A la différence de la population, réalité juridique et statistique, le peuple est d'abord un fait sociologique et politique qui suppose une certaine homogénéité de la part de ceux qui le constituent, mais qui fait appel également à des considérations plus subjectives.

19. Les fondements du plébiscite en droit international souffrent d'une autre faiblesse encore plus congénitale pour le sujet qui nous intéresse, à savoir le flou qui entoure les modalités par lesquelles un peuple doit décider librement de son statut. Le référendum n'est certainement pas

la seule possibilité, le peuple pouvant agir par l'intermédiaire de représentants librement élus. L'essentiel, selon les termes de la résolution 2625, est que les peuples puissent déterminer leur statut politique « en toute liberté et sans ingérence extérieure ». A cet égard, si certains estiment que le droit des peuples doit être exercé de façon démocratique, par le moyen de consultations libres (plébiscite ou autres formes de vote), d'autres tiennent ce droit pour librement exercé quand un mouvement politique, dont la représentativité est fondée sur l'action, conduit un peuple à l'indépendance. Les deux conceptions se sont heurtées en Algérie lorsque le général de Gaulle, après avoir reconnu au peuple algérien le droit à l'autodétermination, a contesté la représentativité de l'organe dirigeant la rébellion (le FLN) se réclamant d'une légitimité historique et révolutionnaire. Un compromis permit de surmonter cette difficulté puisque les accords d'Évian furent négociés avec le GPRA (issu du FLN) mais qu'un référendum n'en fut pas moins organisé (cf. *infra*).

51

20. De manière générale, l'ONU s'est montrée peu exigeante sur la manière dont la consultation des populations avait été effectuée, en admettant, selon les circonstances, aussi bien le référendum que le vote d'une assemblée représentative, l'accord des dirigeants d'un mouvement de libération nationale, voire un simple sondage. A titre d'exemple, les conditions dans lesquelles l'ONU donna son aval aux consultations précédant l'accession de Bahrein à l'indépendance et, plus encore, le rattachement de l'Irian occidental (partie ouest de la Nouvelle-Guinée) à l'Indonésie (1969) firent l'objet de critiques. Certains regrettèrent que l'ONU ait admis des entorses au suffrage universel en considérant comme valides, dans un cas la consultation d'un millier de Papous sur près d'un million, et dans l'autre, des sondages d'opinion effectués auprès d'une centaine de clubs considérés comme représentatifs de deux cent mille habitants.

21. La Cour internationale de justice tend néanmoins à se montrer plus exigeante. Dans son avis sur le Sahara occidental du 16 octobre 1975, elle a souligné ainsi que la résolution 1514 (par. 2) confirmait que l'application du droit à l'autodétermination suppose l'expression libre et authentique de la volonté des peuples intéressés. Après avoir rappelé que les résolutions 1541 et 2625 prévoyaient plus d'une manière pour un territoire non autonome d'exercer son droit à l'autodétermination (devenir un État indépendant et souverain certes, mais aussi s'associer

ou s'intégrer librement à un État indépendant, voire encore acquérir tout autre statut politique librement décidé), la CIJ a fait valoir que les principes VII et IX de la résolution 1541 stipulaient respectivement que la libre association « doit résulter d'un choix libre et volontaire des populations des territoires en question, exprimé selon des méthodes démocratiques et largement diffusées » et que « l'intégration doit résulter du désir librement exprimé des populations du territoire, pleinement conscientes du changement de leur statut, la consultation se faisant selon des méthodes démocratiques et largement diffusées, impartialement appliquées et fondées sur le suffrage universel des adultes ». Après avoir relevé que dans certains cas l'Assemblée générale de l'ONU n'avait pas cru devoir exiger la consultation des habitants de tel ou tel territoire, soit parce qu'une certaine population ne constituait pas un

52 peuple pouvant prétendre à disposer de lui-même, soit parce que la consultation eût été sans nécessité aucune, en raison de circonstances spéciales, la CIJ n'en a pas moins conclu que le principe d'autodétermination s'appliquait au Sahara occidental, grâce à l'expression libre et authentique de la volonté des populations du territoire. Elle n'est cependant pas allée jusqu'à affirmer que le référendum était le seul moyen de garantir une telle expression.

22. Enfin, le droit international ne fournit guère la réponse à deux questions pratiques fondamentales : d'une part, la délimitation du territoire à plébisciter ; d'autre part, la composition du corps électoral.

23. S'agissant de la délimitation, une difficulté se pose lorsque deux ou plusieurs peuples sont étroitement imbriqués sur un même territoire (par exemple en Haute Silésie). La France fait néanmoins traditionnellement prévaloir le principe de l'unité de population vivant sur un territoire, même lorsqu'elle est composée de deux peuples, et exclut le droit pour chaque peuple habitant un même territoire de choisir individuellement une solution (comme l'illustrent la consultation de 1967 dans la Côte française des Somalis, où les Afars, à la différence des Issas, votèrent en grande majorité en faveur du maintien du territoire au sein de la République française, celle de 1977 dans le Territoire des Afars et des Issas et celle de 1987 en Nouvelle-Calédonie). Une exception au principe de l'unité du territoire et de l'amalgame des peuples a néanmoins été admise dans le cas de Mayotte, le référendum du 8 février 1976 consacrant le démembrement du territoire d'outre-mer des Comores. Mais deux facteurs expliquent la singularité de cette situa-

tion : d'abord l'insularité du territoire ; ensuite, et surtout, la volonté quasi unanime des Mahorans (plus de 99 % des voix lors du scrutin de 1976) de maintenir l'île dans la République française.

24. Un autre exemple de délimitation *a posteriori* du territoire à plébisciter est fourni par la procédure retenue par la Suisse lorsque a été créé, dans les années soixante-dix, le canton du Jura (aux dépens du canton de Berne). Le Grand Conseil du canton de Berne vota, en effet, sans opposition un additif à la Constitution cantonale reconnaissant le droit à l'autodétermination des populations jurassiennes. Néanmoins, il ne s'agissait pas seulement de décider s'il y aurait lieu de créer un nouveau canton mais encore, dans l'affirmative, d'en fixer les frontières. Pour tenir compte des divergences de vues des Jurassiens, il fut donc proposé que le territoire soit délimité progressivement par des adaptations successives, selon l'issue de votations en cascades, la première portant sur l'ensemble de la partie jurassienne, la seconde concernant les districts et la troisième les communes limitrophes. En d'autres termes, l'additif constitutionnel prévoyait la possibilité d'organiser dans les sept districts du Jura une première consultation populaire portant sur la création d'un nouveau canton. Il laissait la porte ouverte à d'autres consultations dans les districts dont les électeurs se seraient déterminés en majorité contre la solution choisie par l'ensemble du peuple jurassien ; il accordait enfin la même faculté aux communes limitrophes qui auraient rejeté la solution choisie par la majorité des électeurs du district auquel elles appartiennent. Après que cet additif eut été accepté par les électeurs bernois et jurassiens et approuvé par les chambres fédérales, toute une série de plébiscites se tinrent en 1974 et 1975, à l'issue desquels la population et le territoire du futur canton étaient connus. Après l'élaboration de la charte fondamentale du nouveau canton par une Assemblée constituante et son approbation par les autorités fédérales, la Constitution fédérale fut révisée en 1977 pour faire passer le nombre des cantons composant la Confédération helvétique de 22 à 23.

53

25. S'agissant du corps électoral, si les résolutions 1514 et 1541 de l'AG de l'ONU ne traitent pas spécifiquement de la composition des corps électoraux dans les territoires sous tutelle et non autonomes appelés à se prononcer lors des scrutins d'autodétermination, l'Assemblée générale a condamné « l'afflux systématique d'immigrants étrangers vers les territoires coloniaux » comme un obstacle majeur à l'exercice du droit à l'autodétermination. Préconisant de manière générale le suffrage uni-

versel des adultes, elle n'a pas toujours déterminé de la même manière ceux dont il devait s'agir : le corps électoral a ainsi été défini de façon différente dans le Cameroun du Nord et celui du Sud. S'agissant du Territoire des Afars et des Issas, elle avait demandé de faciliter le retour de tous les réfugiés constituant d'authentiques citoyens du territoire. Le souci d'assurer un caractère authentique au scrutin en écartant les non-originaux justifie que la France ait exigé une condition de résidence de trois ans pour participer aux deux référendums qui se déroulèrent à Djibouti en 1967 et 1977, ce qui permit d'écarter les militaires et les civils d'origine métropolitaine séjournant depuis peu de temps. La même préoccupation explique que seuls les autochtones aient été en mesure de participer au référendum sur l'indépendance des départements algériens du 1^{er} juillet 1962 (les Français d'Algérie n'ayant pu y prendre part).

54 Enfin le corps électoral admis à participer au référendum d'autodétermination qui se déroula en Nouvelle-Calédonie le 13 septembre 1987 fut également redéfini de façon à exclure les électeurs de passage ou établis trop récemment ; ne pouvaient, en effet, voter que les électeurs inscrits sur les listes électorales du territoire et résidant en Nouvelle-Calédonie depuis plus de trois ans. 98,3 % des votants se prononcèrent en faveur du maintien de la Nouvelle-Calédonie dans la République française. Certaines critiques ayant été émises, en particulier à l'ONU, sur la composition du corps électoral, et notamment la participation au vote des ressortissants originaires de la métropole, la France fit valoir que, selon les termes mêmes des résolutions 1514 et 1541, le choix des populations devait s'exprimer « selon des méthodes démocratiques » et « sans distinction de race, croyance et couleur ». Elle ajouta que le critère de résidence retenu permettait précisément de ne retenir que la population permanente véritablement concernée par l'avenir du territoire. Elle rappela enfin que, comme l'Assemblée générale de l'ONU l'avait elle-même affirmé dans le cas de Fidji et de la Rhodésie du Sud, réserver le droit de vote à une fraction de la population aurait été contraire aux principes de non-discrimination et « à chacun une voix ». Il était donc inadmissible de restreindre le droit de vote sur des bases

3. Appelé avant 1967 « Côte française des Somalis », puis entre 1967 et 1977 « Territoire français des Afars et des Issas ».

4. Les référendums du 1^{er} juillet 1962, 19 mars 1967, 22 décembre 1974, 8 février 1976, 8 mai 1977 et 5 juin 1987 sont fondés sur l'article 53. Celui du 11 avril 1976 est fondé sur l'article 3 de la loi du 31 décembre 1975 relative aux conséquences de l'autodétermination des Comores. Les autres reposent sur l'article 11 de la Constitution.

raciales, sauf à vouloir priver l'exercice de son sens en en déterminant à l'avance les résultats.

26. Au total, le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes constitue indéniablement un principe de droit coutumier, consacré par des résolutions nombreuses et concordantes de l'ONU, adoptées à de très larges majorités pendant plus de vingt ans, s'appuyant sur une *opinio juris* indiscutable confortée par la pratique de la décolonisation et renforcée par les avis consultatifs de la Cour internationale de justice dans les affaires de Namibie (1971) et du Sahara occidental (1975). En revanche, le référendum, aussi légitime qu'il soit dans la mesure où il constitue sans doute le moyen le plus authentique de s'assurer du consentement des populations concernées, ne peut être considéré comme une norme coutumière, faute d'une *opinio juris* et d'une pratique suffisantes. Ses fondements en droit français sont en revanche des plus solides.

55

III. RÉFÉRENDUM ET DROIT À L'AUTODÉTERMINATION EN DROIT FRANÇAIS

27. La France est indéniablement le pays qui a le plus recouru au plébiscite d'autodétermination. On en dénombre en effet plus de vingt depuis la Révolution de 1789. La V^e République a connu une pratique particulièrement abondante en ce domaine puisque pas moins de dix référendums (si l'on met à part la consultation du 28 septembre 1958), pris d'ailleurs sur des fondements différents (tantôt l'article 11, tantôt l'article 53 de la Constitution, tantôt enfin une disposition *sui generis*), touchent directement ou indirectement à l'exercice du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes : trois ont eu pour objet l'Algérie (8 janvier 1961 ; 8 avril 1962 ; 1^{er} juillet 1962) ; deux Djibouti³ (19 mars 1967 ; 8 mai 1977) ; un l'archipel des Comores (22 décembre 1974) ; deux l'île de Mayotte (8 février 1976 ; 11 avril 1976) ; deux la Nouvelle-Calédonie (5 juin 1987 ; 6 novembre 1988)⁴. La France a donc très largement recouru au plébiscite de sécession dans le cadre de sa politique de décolonisation depuis 1958. Cela n'a rien pour surprendre puisque la libre détermination des peuples est énoncée aussi bien dans le Préambule de la Constitution de 1958 que dans ses articles 1^{er} et 86 relatifs aux TOM et États de la Communauté. On s'efforcera ci-après non d'analyser dans le détail chacune de ces consultations mais de dégager certaines tendances fondamentales communes qui imprègnent notre pratique depuis 1946 et d'identifier quelques problèmes juridiques soulevés notamment par

le libellé de l'article 53 de la Constitution du 4 octobre 1958.

28. En premier lieu, la France, s'en tenant à une conception volontariste du droit international, a toujours rejeté une conception objectiviste du plébiscite. Ce n'est pas une procédure subie sous la pression des instances de l'ONU, mais une procédure voulue qui résulte soit d'accords internationaux auxquels la France est partie et qui n'ont pas fait l'objet de réserves de sa part, soit de règles de droit interne. En d'autres termes, tous les référendums auxquels la France a procédé depuis 1946 ont été décidés en vertu de dispositions constitutionnelles, et non de principes élaborés par les Nations unies. Ces considérations expliquent que la France ait le plus souvent interdit la présence officielle d'étrangers lors de la consultation, ait presque toujours refusé que celle-ci soit supervisée par un organisme n'émanant point d'elle et se soit opposée à toute velléité de la société internationale d'apprécier le résultat de la consultation. Estimant que le référendum d'autodétermination était un acte de droit interne, émanant de sa propre volonté, elle ne pouvait admettre des immixtions dans les affaires intérieures perçues comme autant de limitations non consenties à sa souveraineté. Ces principes connurent néanmoins une exception notable lors du référendum sarrois du 23 octobre 1955 (qui, il est vrai, n'intéressait pas l'ONU), placé sous le contrôle indirect de l'UEO, la France acceptant que le déroulement des opérations soit effectué par une autorité vraiment internationale. Par ailleurs, la France accéda parfois à titre gracieux à certaines demandes de l'ONU : par exemple, la présence d'observateurs à Mayotte en 1976 et à Djibouti en 1977. Il reste que, de manière générale, l'aspect international du plébiscite n'est que l'aboutissement ultime de la procédure (constitution d'un nouvel État et reconnaissance de celui-ci par la France). Jusqu'au moment où le territoire accède à l'indépendance, la consultation est sous contrôle exclusif de la France et obéit aux seules règles juridiques du droit français, parfois d'ailleurs aménagées : ainsi, ce sont des commissions *ad hoc*, et non le Conseil constitutionnel, qui ont contrôlé la régularité des opérations à Djibouti, aux Comores et en Nouvelle-Calédonie. En outre, à la différence du référendum fondé sur l'article 11 de la Constitution, les consultations reposant sur l'article 53 sont localisées et n'entraînent à elles seules aucun effet juridique immédiat.
29. En second lieu, la France considère depuis 1946 que la consultation directe des populations constitue la procédure de droit commun et se refuse généralement à procéder à l'élection d'une assemblée pour déterminer le sort du territoire. Ce principe fondamental a connu

néanmoins trois exceptions, deux sous la IV^e, une sous la V^e République, étant entendu que les anciens protectorats (Maroc, Tunisie), mandats (Liban, Syrie, Togo, Cameroun), États associés (Vietnam, Laos, Cambodge), ainsi que le condominium franco-britannique des Nouvelles-Hébrides (actuel Vanuatu) n'ont jamais fait partie de la République française. D'abord, si un référendum se tint à Chandernagor en 1949, il fut impossible à la France, du fait de l'opposition du gouvernement indien, de recourir à un plébiscite pour régler le sort des autres établissements français de l'Inde. Les comptoirs de Pondichéry, Yanaon, Karikal et Mahé furent cédés à l'Inde dans la précipitation, en 1954, la France se contentant de l'approbation donnée par le congrès de l'assemblée représentative et les conseillers municipaux, dans des conditions d'une validité juridique douteuse au regard du droit français. Ensuite, le rattachement de la Cochinchine à l'État associé du Vietnam par la loi du 4 juin 1949 s'opéra sans référendum local, sur simple avis favorable d'une assemblée spécialement constituée à cet effet, sur le fondement d'une disposition de la Constitution de 1946 non reprise dans celle de 1958. Enfin, les territoires de l'ancienne Afrique occidentale française, Afrique équatoriale française et Madagascar ont acquis leur indépendance, soit à l'occasion du vote de la Constitution de 1958 (Guinée), soit en vertu de dispositions spécifiques de la Constitution concernant les États membres de la Communauté (articles 78 et 86, aujourd'hui abrogés). L'article 76 permettait aux territoires ayant répondu « oui » au référendum du 28 septembre 1958 d'opter entre plusieurs statuts (demeurer un TOM ; devenir un DOM ; se transformer en État membre de la Communauté). Les territoires africains et malgaches (à l'exception de la Guinée qui avait répondu non au référendum précité) optèrent pour cette troisième solution. L'article 78 prévoyait que des accords particuliers pouvaient régler tout transfert de compétence de la Communauté à l'un de ses membres. La loi constitutionnelle du 4 juin 1960 instituant la Communauté rénovée ajouta à l'article 86 un paragraphe 3 selon lequel « un État membre de la Communauté peut, par voie d'accord, devenir indépendant sans cesser de ce fait d'appar-

57

5. L'article 86, paragraphe 1^{er} prévoyait cependant que la transformation du statut de l'État appartenant à la communauté puisse être demandée soit par la République, soit par une résolution de l'assemblée législative de l'État concerné, confirmée par un référendum local dont l'organisation et le contrôle étaient assurés par les institutions de la communauté. Les modalités de la transformation étaient déterminées par un accord approuvé par le Parlement de la République et l'assemblée législative intéressée.

tenir à la Communauté ». Cette disposition allait permettre de mettre fin à la Communauté constitutionnelle et de donner naissance à la Communauté conventionnelle. Les pays de la Communauté accédèrent à l'indépendance sans que les peuples soient directement consultés. Mais les accords visés à l'article 86 passés entre la France et les pays d'Afrique noire ainsi que Madagascar furent approuvés par des assemblées réellement représentatives. En outre, et surtout, la volonté des populations concernées ne faisait aucun doute : elles souhaitaient accéder à l'indépendance en gardant des liens étroits avec la France⁵.

58 30. Il reste que, depuis 1946, les résidents permanents ont été consultés chaque fois que des modifications ont été apportées au territoire métropolitain de la France ; ainsi, en 1967, 9 hectares de terres furent rétrocédés à l'Italie dans le secteur Clavières-Montgenèvre ; avant de procéder à cette opération, le préfet des Hautes-Alpes s'assura de l'accord non seulement du conseil municipal de Montgenèvre, mais encore des huit personnes habitant dans la zone rétrocédée avant que la loi ne soit soumise au Parlement. Dans un arrêt de 1958, le Conseil d'État a au demeurant estimé que la consultation des populations intéressées constituait le préliminaire obligatoire du vote d'une loi autorisant la ratification d'un traité portant cession de territoire.

31. En troisième lieu, alors que le plébiscite était initialement conçu pour permettre de se prononcer sur une éventuelle annexion, il constitue aujourd'hui principalement un moyen de savoir si la population d'un territoire déterminé souhaite rester liée à cet État ou choisit la voie de l'indépendance, auquel cas elle formera un nouvel État. Or, depuis toujours favorable au plébiscite d'annexion, la France n'a adhéré au plébiscite de sécession que depuis l'arrivée au pouvoir du général de Gaulle. Il reste que, pas plus que l'article 27 de la Constitution de 1946, l'article 53 de la Constitution de 1958, qui s'en inspire fortement, ne prévoit expressément le droit à l'autodétermination des peuples rattachés à la République française puisqu'il dispose seulement que « nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire n'est valable sans le consentement des populations intéressées ». Il n'ouvre donc pas *a priori* le droit pour un territoire partie intégrante de la République de réclamer son indépendance. Mais tant l'exécutif que le législateur et le Conseil constitutionnel devaient modeler, à partir des textes de 1958, un droit adapté aux nécessités d'une décolonisation à laquelle il n'était pas possible d'échapper sous des prétextes d'orthodoxie juridique. Cette

évolution devait se faire en trois grandes étapes :

– D'abord le processus conduisant à l'indépendance de l'Algérie (qui, étant département français, ne pouvait se voir appliquer les dispositions de la Constitution relatives aux TOM et aux États de la Communauté). Il donna lieu à une série d'opérations particulièrement complexes : la France accorda l'autodétermination au peuple algérien par une loi du 14 janvier 1961 votée par référendum le 8 janvier, conformément à l'article 11 de la Constitution ; les accords d'Évian du 18 mars 1962, qui étaient une déclaration d'intention du gouvernement français s'engageant à accorder l'indépendance à l'Algérie si la consultation populaire se prononçait en ce sens, furent à leur tour approuvés par référendum en vertu de l'article 11, le 8 avril 1962 ; la loi du 13 avril 1962 qui s'en suivit organisa, conformément cette fois à l'article 53, le plébiscite qui se tint le 1^{er} juillet de la même année dans les seuls départements algériens ; ceux-ci ayant voté massivement en faveur de l'indépendance, la France reconnut l'indépendance de l'Algérie dans une déclaration du 3 juillet 1962. Alors que les deux premiers référendums s'adressaient au peuple français, le troisième ne concerna que le peuple algérien.

59

– Ensuite, la formulation de la doctrine Capitant (du nom du professeur de droit René Capitant) à l'occasion du référendum de 1967 dans la Côte française des Somalis. Selon cette doctrine, l'article 53 de la Constitution s'appliquait non seulement en cas de cession, mais aussi en cas de sécession. Simplement, en cas d'accession à l'indépendance d'un TOM, le traité exigé par l'article 53 prendrait une forme spéciale, celle de l'acte international que constitue de la part de la France sa reconnaissance comme État. Les TOM, dont les peuples étaient entrés volontairement dans la République en 1958, pouvaient en sortir par le concours de leur volonté et de celle de la France. L'article 53 permettait donc toute sécession conforme aux vœux de la population d'un TOM et autorisée par le Parlement français. Ce dernier fut convaincu par la doctrine Capitant. Aussi bien à Djibouti qu'aux Comores, l'octroi de l'indépendance résulta d'une loi suivie d'un référendum dont les conséquences furent tirées par une nouvelle loi.

– Enfin, la jurisprudence du Conseil constitutionnel : dans une décision du 30 décembre 1975, celui-ci estima que l'article 53 était applicable non seulement quand la France cède à un État étranger ou acquiert de celui-ci un territoire, mais encore quand un territoire cesse d'appartenir à la République pour constituer un État indépendant ou y être rattaché. Cette interprétation fut confirmée par M. de Guiringaud, alors ministre des Affaires étrangères, qui déclara que la règle posée par l'article 53,

qui revêt un caractère absolu pour les traités, s'applique *a fortiori* à toute procédure unilatérale ayant la même portée, notamment les résultats d'un référendum d'autodétermination. Le Conseil constitutionnel, s'appuyant sur le Préambule de la Constitution qui dispose notamment que « la République française n'emploiera jamais ses forces contre la liberté d'aucun peuple », confirma par la suite cette jurisprudence, notamment dans sa décision du 2 juin 1987 où il invoque, toujours en se fondant sur le Préambule, les principes de libre détermination des peuples et de libre manifestation de leur volonté.

60 32. En dernier lieu, on doit relever que l'expression « populations intéressées » qui figure à l'article 53 donna lieu à des controverses juridiques ayant eu, dans un cas au moins, de sérieuses implications politiques. Dans un premier temps (et les référendums de janvier 1961 et avril 1962 sur l'Algérie, bien que fondés sur l'article 11, se rattachaient à cette idée), on fut enclin à englober dans cette expression tous les Français, citoyens d'une République une et indivisible concernés par toute amputation ou adjonction de territoire. Mais cette interprétation fut démentie par la pratique suivie lors des autres scrutins d'autodétermination organisés sous la V^e République. L'intervention du Parlement garantissant le consentement de la nation entière, les « populations intéressées » étaient simplement les habitants du territoire concerné. Le pluriel (« les populations ») donna lieu cependant à une controverse juridique lors de l'indépendance des Comores et contribua à la scission du territoire. En effet, lors du référendum du 22 décembre 1974, une écrasante majorité dans l'archipel se prononça pour l'indépendance, sauf à Mayotte qui, à 65 % des voix, souhaita son maintien dans la République française. Dans sa décision du 30 décembre 1975, le Conseil constitutionnel estima que l'île de Mayotte était un territoire au sens de l'article 53 et qu'elle ne saurait sortir de la République sans le consentement de sa propre population. Cette décision, qui contredisait les principes affichés par l'ONU selon lesquels les consultations doivent s'effectuer dans le cadre des frontières coloniales, fut à l'origine du référendum du 8 février 1976 qui confirma le maintien de l'île dans la République.

33. Au total, le référendum fondé sur l'article 53 a conduit à l'indépendance dans trois cas : l'Algérie, les Comores et Djibouti (à l'issue de la seconde consultation). Il a en revanche confirmé le maintien dans la République française de Mayotte et de la Nouvelle-Calédonie. Il est vrai

que, dans ce dernier cas, la situation pourrait connaître de nouvelles évolutions, puisque, à la suite du référendum du 13 septembre 1987, l'accord de Matignon du 26 juin 1988, signé par MM. Lafleur, président du RPCR, et Tjibaou, leader du FLNKS, a, d'une part, mis sur pied de nouvelles institutions en Nouvelle-Calédonie (qui devaient être approuvées le 6 novembre de la même année, par un référendum fondé cette fois sur l'article 11) et, d'autre part, prévu un nouveau scrutin d'autodétermination en 1998 par lequel les habitants de l'archipel néo-calédonien devront se prononcer sur leur destin.

Cette brève étude s'achève là où elle a commencé voici plus de deux siècles : en France. Ceci n'a rien pour surprendre, puisque la France a été, de toutes les nations, celle qui a le plus souvent recouru, et de loin, au référendum d'autodétermination. Si celui-ci a connu des succès divers dans le passé comme à l'époque contemporaine, si ses fondements en droit international public demeurent incertains, il trouve en revanche de solides assises dans notre droit que la pratique suivie depuis les débuts de la V^e République n'a cessé d'étayer, toutes tendances politiques confondues. Ceci est tout à l'honneur de notre pays.

61

R É S U M É

L'histoire montre que le référendum, s'agissant de l'autodétermination des peuples, a connu des fortunes diverses, tant dans le temps que dans l'espace, et a varié profondément d'un État à l'autre, d'une époque à l'autre et d'une consultation à l'autre. Si ces fondements en droit international demeurent incertains, ils sont en revanche bien établis en droit français, surtout depuis 1958.

CLAUDE EMERI
CHRISTIAN BIDEGARAY

DU RÉFÉRENDUM NÉGATIF ET DES DÉSARROIS DU COMPARATISME

62 **L**A MÉFIANCE, VOIRE L'HOSTILITÉ que la procédure référendaire rencontre dans la pensée libérale tient à ce que l'histoire de ses usages fait apparaître qu'elle se résume souvent en une opération de ratification, d'acclamation, au pire de mystification politique : un bilan de la pratique européenne entamée en 1793 fait apparaître que – la Suisse mise à part – il faut attendre 1922 pour relever un résultat négatif – en Suède à propos de la prohibition de la consommation d'alcool. La règle est plus généralement celle de l'approbation, la caricature étant roumaine : le 3 novembre 1986, sur un corps électoral de plus de 17 millions de citoyens, on ne compte que 228 abstentions et aucun vote négatif à un projet de réduction des dépenses militaires (Butler/Ranney, 1994, 183). Si l'on ajoute que le bilan des expériences menées dans les États en développement accentue aujourd'hui encore cette dérive, il peut sembler un peu dérisoire de partir à la recherche d'un objet rare, qui soit introuvable : le référendum négatif.

A dire vrai, le domaine qu'il nous est proposé d'explorer est parsemé

1. Marie-Hélène Bruère et Françoise Pierra (Centre d'analyse comparative des systèmes politiques, université Paris I, Panthéon-Sorbonne) ainsi que Jean-François Breton (université Laval à Québec) ont effectué une recherche documentaire certainement incomplète mais particulièrement originale et précieuse, avec une bonne grâce à laquelle on a plaisir à rendre ici hommage.

2. Autre exemple de victoire à la Pyrrhus, le référendum du 6 novembre 1988 sur l'auto-détermination de la Nouvelle-Calédonie ; Michel Rocard le définit sans enjeu politique : « Il n'y aura pas de bataille. » François Mitterrand ajoute : « La victoire des oui sera... celle de la France tout entière » : 80 % de 37 % d'inscrits votent oui. Soit moins de 30 % du corps électoral. « La caution de la nation », visée par l'opération, est-elle obtenue ? (Conac/Maus, 1990, 12 et 89)

de pièges. Car, en la matière, il pleut des vérités premières : « la loi de majorité est une de ces idées simples qui se font accepter d'emblée ; elle présente ce caractère que, d'avance, elle ne favorise personne et met tous les votants sur le même rang » (Esmein, 1927, 330). Par cet aphorisme, que le constitutionnalisme véhicule encore avec componction, Adhémar Esmein rassemblait et résolvait l'ensemble des problèmes soulevés par l'exercice du droit de suffrage ; qu'il s'exprime par voie d'élection ou de référendum, tout est simple en démocratie : *Winner takes all*. Le vainqueur emporte tout, qu'il s'agisse de l'appareil gouvernemental ou de la règle juridique en compétition.

Encore faut-il s'entendre sur le contenu des mots : loi de majorité. En matière électorale, on résout la difficulté en organisant un ou plusieurs tours de scrutin selon qu'on se satisfait d'un gouvernement minoritaire ou qu'on vise la légitimité renforcée que fournit la majorité absolue des suffrages. En matière référendaire, alors que le choix offert aux électeurs est forcément binaire – c'est « oui » ou c'est « non » –, tout est apparemment simple : à une voix exprimée près, l'une ou l'autre des options l'emporte, et le résultat est considéré comme positif ou négatif.

Et pourtant... Étudier le référendum négatif implique, dans une masse considérable d'expériences totalement disparates¹, d'effectuer un premier tri entre ceux qu'on peut qualifier tels parce que le total des réponses « non » est supérieur au total des « oui » et, d'autre part, ceux dont le résultat est globalement positif mais spécialement négatif parce qu'ils impliquent une majorité renforcée ; deux exemples : le 12 mars 1950, près de 57 % des électeurs belges se prononcent en faveur de la restauration du roi Léopold III ; les chambres entérinent ce vœu mais « jugeant le résultat de la consultation équivoque, sollicitent du roi la remise de ses pouvoirs à son fils » (Denquin, 1976, 291). Le 29 novembre 1987, à deux questions portant sur l'assainissement et la démocratisation de la vie économique, les électeurs polonais répondent favorablement : 66,04 % et 69,03 % des suffrages exprimés ; qui ne font pas la majorité absolue des électeurs inscrits (44,28 % et 46,29 %) et aboutissent à un résultat négatif : qui s'abstient vote non. C'est un peu

63

3. Également la « lettre de Moscou » de Marie Mendras, *Pouvoirs*, n° 69, 1994, p. 81 : « L'adoption de la Constitution laisse planer des doutes. »

4. « Êtes-vous favorable à la passation d'une loi défendant l'importation, la fabrication ou la vente de spiritueux, vin, bière, ale, cidre et de toutes autres liqueurs alcooliques comme breuvages ? » Telle est la question. Le Québec a voté majoritairement contre.

le même sentiment qu'exprime le général de Gaulle quand il constate, au lendemain du référendum du 29 octobre 1962, que « 62 % des votants, ça lui fait l'effet d'une défaite, parce que ça représente moins de 50 % des inscrits » (Peyrefitte 1994, 259)².

Et encore n'envisage-t-on ici que des résultats dont la fiabilité est assurée ; quand il s'agit du référendum constituant russe de décembre 1993, on peut s'interroger : juridiquement analysé, le résultat positif est incontestable – encore que les conditions de majorité aient quelque peu varié –, mais quand on sait que les résultats ont été donnés au terme de huit jours de transferts d'urnes et de risques de manipulations, on peut rester sceptique sur leur exactitude (Butler/Ranney, 1994, 205)³.

64

Traiter du référendum négatif est donc moins simple que ne l'imaginait Esmein. Pour essayer d'y voir clair, une fois laissés de côté les cas pendables de majorités qualifiées qu'on vient de relever, un essai de bilan s'impose : entre 1900 et 1993, près de 30 % des référendums organisés dans les démocraties pluralistes « établies » ont obtenu moins de 50 % des suffrages exprimés – mises à part la Suisse et l'Australie, où les résultats négatifs sont beaucoup plus nombreux (Butler/Ranney 1994, 6).

A cet instant, il est indispensable d'avoir recours à des instruments de mesure plus sophistiqués : demander aux Suédois s'ils désirent conduire sur la partie droite ou gauche de la chaussée n'a pas la même portée politique qu'interroger les Français sur le devenir de l'Union européenne. Le droit politique positif propose alors d'effectuer successivement deux distinctions toutes logiques, *ratione materiae* puis *ratione personae* ; elles se recourent souvent. Un premier clivage permettra d'isoler (arbitrairement, dans une certaine mesure) l'essentiel de l'accessoire, le politique du social, le niveau et la nature des normes concernées : le constitutionnel et le législatif. On l'exprimait en droit des gens non encore pollués par les dévergondages bonapartistes à travers les mots : plébiscite (constitutionnel) et référendum (législatif). Et encore ! Une pratique canadienne datant du 29 septembre 1898 qualifie « plébiscite » une consultation relative à la prohibition des boissons alcoolisées⁴. On sera alors tenté de discriminer en fonction des initiateurs de la procédure : plébiscite (à l'initiative du gouvernement – de l'exécutif) ou référendum (à l'initiative d'une fraction du Parlement ou du peuple). Autrement dit, en perspective politique : de la majorité, qui vise une ratification, ou de l'opposition, qui espère user d'un droit de

veto contre un législateur liberticide ou inerte. En fait, ce n'est pas toujours vrai : le gouvernement peut initier le référendum pour appeler le peuple à trancher un problème d'ordre social, comme la protection des brevets d'inventions ou l'interdiction des loteries (Suisse, 30 juillet 1882 et 14 janvier 1866).

Évitée le piège sémantique, s'ouvre le piège politique. Si nous relisons les anglomaniques et les replaçons dans l'analyse politologique contemporaine, c'est pour nous souvenir qu'Esmein s'émerveillait devant le caractère référendaire de l'élection britannique, qui permettait, avec le même unique bulletin, de choisir un mandataire, un programme politique et un gouvernement ; représentative, référendaire et plébiscitaire – au sens noble du terme : le chef ne s'impose pas, l'électeur l'impose, avec un programme politique à réaliser et une majorité pour lui en donner les moyens (Esmein, 1927, I, 471). Dans un tel agencement, c'est l'élection-sanction provoquant l'alternance qui réalise le référendum négatif ; quand elle aboutit à l'échec de l'équipe sortante : Callaghan (1979), Carter (1980), Giscard d'Estaing (1981) réalisent cette hypothèse, dont on imagine alors qu'elle est caractéristique des systèmes majoritaires, y rendant le référendum inutile puisque l'élection parlementaire ou présidentielle y supplée (Lijphart, 1984, 30). Les données chiffrées devraient tenir compte alors de cet élément d'une manipulation difficile et peut-être contestable : le référendum trouve sa place naturelle dans les systèmes consensualistes où il permet au peuple de corriger les errements ou de compenser la paralysie de majorités parlementaires de coalition incapables d'adapter la loi à l'intérêt général. La théorie des référendums négatifs devrait prendre en compte les élections référendaires qui ont abouti à un vote sanction.

65

A force d'esquives, notre projet n'est pas si ambitieux, mais plus prosaïquement d'essayer d'introduire le résultat de l'opération dans des typologies désormais classiques et, pour l'essentiel, de tenter d'en repérer la portée.

Une première opération est de recenser les référendums négatifs que

5. Voir ci-après, p. 123 s, la contribution de Jean-François Aubert.

6. C'est alors non à la naturalisation des étrangers (13 mars 1977), à l'adhésion à l'ONU (16 mars 1986) ou à l'espace économique européen (6 décembre 1992) ; non au remplacement de taxes locales par une TVA fédérale (2 juin 1991) ; à la coordination de la politique des transports (12 juin 1988). La liste des 414 votations est dressée par Kris W. Kobach (Butler/Ranney, 1994, 110-128).

l'on considère comme tels quand la question posée n'a pas obtenu la réponse affirmative de la majorité absolue des suffrages exprimés. Nous l'empruntons à David Butler et Austin Ranney (1994, 6) qui nous proposent le tableau suivant :

*Pourcentage de votes « oui » aux référendums
dans les démocraties établies d'avant 1900 à 1993*

	0-40	40-50	50-60	60-70	70-80	80-90	90-100
Suisse	28	22	17	17	11	4	1
66 Australie	18	52	14	2	3	2	1
Reste du monde	16	13	15	15	15	10	16

On constate que les auteurs : 1) s'en tiennent aux référendums nationaux, excluant du bilan les votations de dimensions provinciales ou locales ; 2) comptent à part la Suisse et l'Australie où le pourcentage d'échecs est traditionnellement élevé : 50 % en Suisse, 70 % en Australie. La raison en est qu'en affinant l'observation ils y constatent que les résultats y sont particulièrement serrés – très fréquemment dans une fourchette 48-52 %, spécialement en Australie. Voilà qui justifie que l'on s'interroge sur la fonction assignée à la procédure dans ces deux cas exceptionnels. On n'insistera pas sur les expériences suisses, étudiées par ailleurs⁵, sauf à rappeler leur fréquence et leur généralité : 414 votations entre le 14 janvier 1866 et le 25 novembre 1993 ; 211 se soldent par un échec, près de la moitié d'entre elles correspondant au rejet d'une initiative populaire ; près de 30 % correspondant au rejet d'une demande de veto populaire, par les membres du *Neinager*, le grand parti des « non » qui, au-delà des clivages politiques dominants, expriment un nationalisme frieux et quelque peu archaïque ou des corporatismes égoïstes ; le secret de l'isoloir les protège mieux que la publicité du débat parlementaire⁶. Ajoutons que, avec le temps, le nombre des échecs décroît ; Kris Kobach (Butler/Ranney, 1994, 109) en impute l'origine à l'installation dans les

7. Voir Marie-France Toinet, « Le 27^e amendement à la Constitution des États-Unis », *Revue française de droit constitutionnel*, 19, 1994, p. 609.

années cinquante d'une démocratie consociationnelle qui améliore les conditions de la négociation à l'Assemblée fédérale et rend inutile le recours au veto populaire que catholiques et conservateurs utilisaient très largement au XIX^e siècle, relayés ensuite par le Parti social-démocrate. Il apparaît alors qu'à l'inverse de notre hypothèse primitive – « lijphartienne » – le référendum soit inutile en système consensualiste.

L'observation des pratiques australiennes est surprenante : entre 1906 et 1988, 31 des 44 référendums nationaux se soldent par un échec, avec des taux de participation qui, depuis 1926, dépassent toujours 90 % des électeurs inscrits. Il est vrai que le vote est obligatoire. L'explication classique, avancée en 1978 par Don Aitkin (Butler/Ranney, 1978, 124), s'appuyait sur trois ordres de considérations : un haut niveau d'imprégnation partisane, un manque d'information des électeurs et, surtout, l'obligation de cumuler deux majorités, celle des électeurs et celle des provinces ; cette dernière règle ajoute en fait 5 échecs aux 31 déjà recensés et fait grimper leur pourcentage à 81. On sera alors tenté d'imputer le référendum australien négatif aux difficultés que la Constitution fédérale rigide connaît en matière d'amendements : hypothèse confortée quand on tourne son regard vers le Canada et qu'on y analyse le référendum manqué de 1992 (56 % des électeurs votent « non » mais aussi six des dix provinces).

67

Et voilà alors que l'hypothèse Lijphart refait surface, confortée par la rigidité des constitutions fédérales : la formule étasunienne est séduisante, mais sans doute trop rigide, quand on se souvient que le 27^e amendement a attendu deux cent trois ans la ratification des législatures⁷. Naturellement consociatif, le système fédéral appelle l'usage préférentiel du référendum constituant, au risque d'aboutir à l'échec.

Plus on avance dans la jungle référendaire et plus la démarche comparative devient malaisée. Alors, pour en sortir, mieux vaut tracer dis-

8. François Goguel rappelle la généralité de l'hypothèse : « incroyable partie de poker » (Maurice Duverger), « partie de roulette russe » (Hubert Beuve-Méry), « suicide présidentiel » (Jack Hayward et Frédéric Bon). Voir son « Avant-propos », *op. cit.*, p. 5. Bernard Tricot penche plutôt pour la maladresse : « “Ce référendum, je ne le sens pas”, disait parfois de Gaulle. Plus crûment, il me disait parfois : “C'est un piège à cons” » (Tricot, 1994, 356). Léo Hamon utilise, de son côté, les mots « référendum sortie » d'un « assiégé qui ne veut pas demeurer prisonnier du camp où la pente naturelle des mentalités l'a mis, et entend demeurer disponible pour son grand dessein : en somme, un nouvel épisode du combat de Jacob et de l'Ange » (Hamon, 1984, 1088).

crétionnairement quelques pistes dont on ne voit pas d'emblée où elles mènent, mais dont on est assuré qu'elles sont en partie fausses – piégées, comme on écrivait en débutant. Notre guide sera alors Francis Hamon, dont les perspectives « morphologiques » ont le grand mérite de permettre un croisement des expériences et, pour le référendum négatif, de nous autoriser à privilégier l'hypothèse pour laquelle, selon que l'initiative vient d'en haut (des gouvernants) ou d'en bas (des gouvernés), il n'emporte pas les mêmes conséquences sur le processus décisionnel de type polycharchique (Hamon, 1995, 15 s.). Un layon qui en vaut bien un autre !

PAR LE HAUT

68 L'initiative de l'opération référendaire vient de ce qu'on qualifiera le plus largement possible « les gouvernants » (plutôt que « le gouvernement » qu'ils intègrent). On imagine que l'opération quand elle vise l'État, dans sa constitution, dans ses composantes, dans ses institutions, engage l'avenir dans des conditions telles que le succès ou l'échec sont à leur charge. Et l'on sera tenté de poser comme hypothèse que *le référendum négatif engage la responsabilité politique de son initiateur*.

L'exemple qui vient spontanément à l'esprit est celui de la pratique gaullienne et, de fait, celui de l'échec du 27 avril 1969. « Référendum suicide », a-t-on pu écrire à son sujet (*Espoir*, 1976)⁸ ; en tout cas, une certitude : de Gaulle n'imaginait pas un seul instant demeurer à l'Élysée après que les Français, rassemblés sur la France, lui eurent refusé leur confiance. Mais il ne s'agit pas d'une pratique généralisée ; on la retrouve à Québec en 1995 : Jacques Parizeau se retire après l'échec du 30 octobre, mais cette démission était programmée. Et René Lévesque avait fourni un contre-exemple assez spectaculaire en 1980 ; largement battu au référendum, il prend une belle revanche aux élections provinciales qui suivent. Et, en 1992, le rejet canadien de l'accord de Charlottetown n'entraîne pas le retrait immédiat du Premier ministre

9. « Jamais la proportion de “oui” n'avait été aussi faible », notent Pierre Astié et Dominique Breillat, « Repères étrangers », *Pouvoirs*, n° 48, 1988, p. 159 ; les questions concernaient la durée du mandat parlementaire, un nouveau découpage électoral « plus juste et plus démocratique », la reconnaissance constitutionnelle des gouvernements locaux et de nouvelles garanties relatives à certains droits fondamentaux.

10. C. Philip Williams, *La Vie politique sous la IV^e République*, Paris, Armand Colin, 1971, p. 318 s.

fédéral ; mais les candidats de son parti – conservateur – seront balayés, en octobre 1993, à l’occasion des élections suivantes, qu’on a pu assimiler à un deuxième tour référendaire consacrant « le délabrement du système national de partis » (Emeri, 1994, 194).

Chaque expérience semble alors suivre sa propre logique sans s’inscrire dans une règle générale. Risquons la banalité : le succès conforte, l’échec use. Il s’ensuit que plus l’enjeu brouille le rapport des forces politiques instituées, plus le résultat est incertain et plus les gouvernants ont intérêt à observer, pas à s’engager. En 1988, au Chili, le président Pinochet s’engage dans un référendum-plébiscite dont l’enjeu explicite est la prorogation de son mandat présidentiel ; il échoue et doit se retirer. En sens inverse, lorsque, pour la seconde fois en vingt-deux ans, les électeurs norvégiens refusent d’adhérer à l’Union européenne (28 novembre 1994), le Premier ministre, qui avait activement fait campagne pour l’adhésion, demeure à son poste. On pourrait alors avancer une autre hypothèse et discriminer selon le caractère consultatif ou décisionnel du référendum ; l’échec du premier se résume en une information sans conséquence autre que le maintien du *statu quo* : c’est semble-t-il, la règle australienne : les 44 échecs enregistrés, parfois par des marges très larges, n’ont pas mis en cause les 36 gouvernements qui les ont initiés (Butler/Ranney, 1994, 261) ; le 3 septembre 1988, ce sont quatre projets d’amendements constitutionnels, de portée non négligeable, qui sont rejetés simultanément à de larges majorités⁹ ; le gouvernement travailliste reste au pouvoir ; il sera même reconduit dix-huit mois plus tard.

69

Ethnocentrisme oblige ! On en revient donc à l’échec exemplaire – et français bien sûr – du 5 mai 1946. La procédure d’élaboration d’une nouvelle Constitution a été initiée par un référendum ; elle place le gouvernement provisoire hors du circuit constituant, totalement confié aux partis politiques qui proposent et au peuple qui dispose. Quand ce dernier repousse le projet, les apparences sont sauvées, le gouvernement n’est pas concerné. Mais, en réalité, les élections à la seconde Assemblée

11. Exemple, la votation du « chameau à quatre bosses » du 11 mai 1884 : quatre projets, absolument différents et mineurs dans leur objet étaient soumis au peuple qui les rejette... sans en considérer l’objet mais « dans un climat général de mauvaise humeur ». Voir Théodore Curti, *Le Référendum : histoire de la législation populaire en Suisse*, Paris, Giard et Brière, 1905, p. 336.

12. « Le référendum qui passionne l’opinion risque d’être négatif par la coalition des oppositions... Décidément, le bon référendum serait, lui, introuvable. »

constituante reflètent l'échec référendaire : Bidault et le MRP remplacent Gouin et la SFIO¹⁰. Nul ne s'était laissé prendre à leur double discours constituant et gouvernemental. Dans l'isolement, l'électeur intègre son option référendaire dans une appréciation conjoncturelle de la politique gouvernementale qui en influence irrémédiablement le résultat (Parodi, 1989). Même en Suisse, où Théodore Curti rappelait au début du siècle que le rejet d'une loi par le peuple lui permet aussi de témoigner de sa mauvaise humeur (Denquin, 1976, 316)¹¹. Et remonte à la mémoire le référendum norvégien – consultatif en la forme – des 24-25 septembre 1972, relatif à l'adhésion au Marché commun, dont le résultat négatif entraîna, outre la démission du gouvernement, « un bouleversement complet de la scène politique : le Parti libéral et le Parti socialiste se scindèrent en deux, tandis que cinq nouveaux partis faisaient leur apparition » (Denquin, 1976, 306).

70

Lançons alors une nouvelle hypothèse, en nous appuyant sur Carré de Malberg : le référendum conçu comme un ressort de la démocratie quand il s'allie à l'élection populaire du chef de l'État et au droit de dissolution (Avril, 1989, 12). Elle nous permet de retrouver, ensemble, les différents modes de mise en jeu de la responsabilité politique des gouvernants. Une forme, parmi d'autres, d'acclamation ou de révocation. A condition, bien sûr, d'intégrer dans un système de parlementarisme absolu, du type de celui de la III^e République... revue et corrigée par de Gaulle et Capitant (disciples du maître de Strasbourg, comme on sait). Avec le risque, que Léo Hamon avait ressenti plus que d'autres en 1969, de l'expression référendaire d'une défiance des extrêmes voisine de celles qui déstabilisèrent antérieurement la IV^e République (Hamon, 1984)¹².

Il importe peu, alors, que l'enjeu soit de nature constitutionnelle ou législative. C'est le niveau d'engagement de l'initiateur qui détermine la portée de son échec ; cela étant dit, il est évident qu'il ne saurait exister

13. Georges Vedel, *Le Monde*, 22 décembre 1968, cité par Nedjarn, 1993, 1621. Jean-Marie Denquin (1976, 300) nous renvoie à une sympathique et amicale dispute entre Maurice Duverger et Georges Vedel qui fit une pleine page de ce numéro du *Monde* sous le titre : « L'article 11 et la révision de la Constitution ». Pour le premier, s'appuyant sur Jean Carbonnier – « Une fois n'est pas coutume » – le premier viol de l'article 89 intervenu en 1962 n'autorise pas qu'on s'y abandonne une seconde fois. Pour le doyen, une seule expérience peut suffire « quand tous les protagonistes sont présents à l'événement et les électeurs eux-mêmes ». Réconcilions – si besoin était – les bretteurs : en 1969, le vote négatif a concerné une partie du fond et une partie de la procédure ! Et prononcé la désuétude de l'usage de l'article 11 en matière constitutionnelle.

en la matière de modèle universel, hors des conditions immédiates de température et de pression (qui prendrait en compte, par exemple, le niveau de l'échec : à 51 %, je reste ; à 60 %, je me retire !). Peut-être pourrait-on fouiner en direction de la nature de la (ou des) question(s) posée(s), impliquant que la réponse exprime une préférence, ou au contraire un veto. Dans le premier sens, Terre-Neuve : le 3 juin 1948, trois options sont offertes, toutes trois rejetées ; le 22 juillet, elles sont réduites à deux – on a retiré celle qui avait obtenu le moins de suffrages et privilégié l'adhésion au Canada ; celle-ci est acquise (de justesse). Le même cas de figure vient plus récemment de Porto-Rico (14 novembre 1993) : les électeurs rejettent trois statuts futurs éventuels ; ils votent donc pour le *statu quo*. Dans le second sens, il est bien évident que tout dépend de l'implication, explicite ou non, de l'initiateur dans la question posée : Québec, 1980 : « Accordez-vous au gouvernement du Québec le mandat de négocier l'entente... ? » Canada, 1992 : « Acceptez-vous que la Constitution du Canada soit renouvelée sur la base de l'entente conclue... ? » Tous les mots comptent. Mais, parfois, ils ne comptent pas : en Guinée, le 28 septembre 1958, c'est le rejet d'une Constitution de la République française intégrant un projet de « communauté » que peu d'électeurs avaient sans doute lue dans son entier qui aboutit à l'indépendance. En Écosse, un vote positif, mais insuffisant en pourcentage d'électeurs inscrits sur un projet de *devolution*, provoque un recours à l'approbation parlementaire, le rejet d'un vote de confiance à la Chambre des communes, la dissolution et la défaite du Parti travailliste aux élections du 3 mai 1979 (Ranney, 1981, XIII). A cette occasion, Vernon Bogdanor suggère la formule « dédramatisante » du référendum à deux questions : le rejet de l'une d'entre elles – sur les modalités – et l'accord donné au principe exprimé par la seconde pourraient permettre de relancer le débat en termes d'amendements plutôt que de le bloquer par un veto difficile à surmonter quand c'est le peuple qui l'appose (Ranney, 1981, 155).

71

Reprenons cette idée un instant et revenons en France en 1969. Dans le projet de loi soumis au référendum, on se serait cru ramené « au temps du marché noir, quand il fallait acheter un paquet de bigou-

14. Joe Mulholland, dans *Le Monde*, 29-30 juin 1986, écrit : « En dehors de ses implications sociales, cette consultation est un échec sévère pour M. Fitzgerald sur le plan strictement politique... L'opposition, en revanche, va récolter les fruits de son échec. » Pronostic totalement erroné.

dis pour avoir un quart de beurre¹³ » : des dispositions législatives appréciables en opportunité et des dispositions constitutionnelles contestables du point de vue de l'article 89. Belle occasion pour relancer le faux débat sur le principe même du référendum, pollué par le détournement de procédure ratifié en 1962 mais sanctionné sept ans plus tard : tant il est vrai qu'on a pu considérer que le premier vote, positif, concernait à la fois la procédure et le fond, mais que le second, négatif, implique désormais la désuétude coutumière de la pratique gaullienne, alors même que le Parlement s'est par la suite largement rallié au projet de loi de décentralisation – qui avait goût de beurre ! Disons alors que, par un étrange paradoxe, le référendum constituant négatif peut aboutir à une modification de la Constitution ; mais pas celle que l'on attendait !

72

C'est une configuration voisine que nous propose le Québec d'aujourd'hui, après l'échec du référendum du 30 octobre 1995 ; celui-ci n'est qu'apparent. Certes, le « non » à la souveraineté l'emporte, mais d'extrême justesse – moins de 50,5 % de 94 % de votants – dans des conditions telles que, si rien ne change dans l'immédiat, tout devra changer dans un très proche avenir ; l'étroitesse de la victoire des fédéralistes condamne la formule constitutionnelle de 1982 tout autant, mais moins brutalement que l'avant-projet de loi sur la souveraineté s'il avait été adopté.

Cette parenthèse fermée, un dernier détour en Irlande et en Suisse nous sort des turbulences et nous ramène dans les voies de l'exercice paisible d'un pouvoir normatif solennisé par le recours – on n'a pas écrit : l'appel – au peuple : lorsqu'en 1986 les électeurs irlandais refusent d'inscrire le droit au divorce dans la Constitution, certains commentateurs y voient un désaveu de l'autorité du Premier ministre¹⁴ ; en fait, il n'en a rien été, le système de partis s'avérant en mesure d'absorber l'obstacle. En Suisse, c'est pratique courante parce que l'instrument est à ce point entré dans la culture politique qu'il est largement déconnecté du système consociatif multipartisan.

15. Voir Pierre Astié et Dominique Breilat, « Repères étrangers », *Pouvoirs*, n° 65, 1993, p. 94 : l'incohérence apparente des réponses (« Faut-il autoriser l'avortement lorsque la vie de la mère est en danger ? » Non à 65,4 %. « Faut-il autoriser les femmes à se rendre à l'étranger pour se faire avorter ? » Oui à 62,3 %) montre les hésitations d'une société totalement désenparée devant ses propres contradictions et une évolution des mœurs qu'elle ne contrôle absolument pas. En pleine transition et profondément divisée au point que ni les juges, ni le gouvernement, ni le Parlement... ni le peuple – ni l'Église – ne s'avèrent en mesure de fixer un cap.

En conclusion, vu par le haut, le référendum négatif se présente comme : 1) Un privilège des systèmes politiques polyarchiques : moins de 10 % des référendums organisés en Afrique obtiennent moins de 90 % de suffrages positifs ; dans plus de 50 % des cas, le vote « oui » dépasse 98 % des suffrages exprimés (Butler/Ranney, 1994, 4). 2) Un mode éminent de dialogue social positif quand il est aménagé de telle manière qu'une réponse négative ne bloque pas toutes les issues mais relance la navette – qui pourrait être éventuellement reprise par l'institution représentative. C'est la « méthode Bogdanor » notée plus haut : en Irlande, elle aide, en trois questions et une réponse négative, à alimenter en 1992 le délicat débat relatif à l'avortement¹⁵ ; mais son promoteur remarque lui-même qu'elle ne permet pas de lui trouver immédiatement une solution (Butler/Ranney, 1994, 82). 3) L'expression d'un veto solennel mais pas absolu : 85 % des électeurs suédois refusent en 1955 de conduire à droite ; douze ans plus tard, le gouvernement fait adopter cette mesure par le *Riksdag*.

73

PAR LE BAS

L'initiative de l'opération référendaire vient de ce que l'on qualifiera le plus largement possible : « les gouvernés ». Ils se présentent à l'observation comme titulaires d'un contre-pouvoir puisqu'ils revendiquent le droit de contester la décision ou l'inertie des autorités représentatives détentrices privilégiées du pouvoir normatif. On en rappelle les deux formes les plus courantes : veto ou initiative ; en réalité, on pourrait plus simplement s'en tenir à la seule initiative en précisant qu'elle peut avoir une finalité abrogative – négative – ou décisionnelle – positive.

Voilà qui ne simplifie pas notre tâche ! Car le référendum d'abrogation doit être ici considéré comme négatif quand il échoue, donc quand il confirme l'intention du législateur et ne s'y substitue pas. Alors que l'initiative manquée, c'est à la fois l'échec d'un contre-pouvoir... et d'un pouvoir. A vrai dire, il importe peu : l'analyse politique des référendums « par le bas » fait apparaître entre eux un point commun : leurs initiateurs ne se situent naturellement – fonctionnellement – pas dans le camp

16. *Holmes vs. Leadbetter*, 294 F sup. 1991 (éd. Mich, 1968). Didier Nedjar ajoute (note 167) : « Pour éviter des dépenses de fonds publics relatives au contrôle des signatures, et dans certains cas à la tenue d'une consultation générale, les tribunaux californiens ou de Floride ont procédé de plus en plus fréquemment à l'interdiction. »

de ceux qui poursuivent – ou prétendent poursuivre – l'intérêt général, mais dans le camp de ceux qui contestent ce point de vue ou cherchent à faire prévaloir comme tel un intérêt particulier. Soit dit autrement : par le bas, le référendum veut apporter la preuve que le point de vue d'une minorité est en réalité celui de la majorité ; c'est une sorte d'appel au souverain mal informé. Et son échec doit être compris comme apportant *la preuve que la minorité est effectivement minoritaire*.

Il n'est pas indifférent de noter que ces formes d'expression de contre-pouvoirs populaires ne bénéficient pas d'un capital de sympathie évident de la part de la classe politique parce qu'elle y perçoit un ferment de contestation, voire de délégitimation de sa fonction normative. Et que leurs chances de succès sont donc plus réduites que lorsqu'il s'agit d'attentes sociales portées par les gouvernants. Il est d'ailleurs statistiquement impossible de comptabiliser toutes celles qui sont mort-nées car tombées dans la censure préventive ou potentiellement répressive d'un juge de leur conformité à la Constitution.

En Italie, il a d'abord fallu attendre vingt-trois ans pour que le Parlement mette en forme des dispositions constitutionnelles prévues à l'article 75 (Chiola, 1992) ; s'y ajoutent des obstacles de majorité qualifiée et d'exclusion de certaines matières du fait de l'article 75 et de la loi du 25 mai 1970 ; ils sont rendus plus difficiles à franchir par l'intervention d'un contrôle de constitutionnalité « discutable » (Escarras, 1993) et par les manœuvres dilatoires du Parlement. Aux États-Unis, le « jeu de loi » référendaire peut être interrompu d'emblée par l'intervention des juges qui peuvent « interdire la tenue d'une consultation populaire pour des mesures dont le caractère discriminatoire viole de façon suffisamment établie les garanties du 14^e amendement » (Nedjar, 1994, 1632)¹⁶. En Suisse et en Italie, enfin, sa récupération par le législateur parlementaire permet de ramener l'initiative dans un *forum* supposé plus paisible.

Veto et initiative populaire dérangent manifestement des pouvoirs institués qui semblent parfois se coaliser pour en limiter la portée. Tous, y compris les politistes les plus avertis, s'accordent à y percevoir des ferments de division, de manipulations qui nous ramènent aux temps

17. Voir Pierre Astié et Dominique Breillat, « Repères étrangers », *Pouvoirs*, n° 75, 1995, p. 160.

18. Par analogie avec les sentences manipulatives et la Cour constitutionnelle – appellation (non contrôlée) qui laisse deviner les manœuvres des partis italiens.

anciens où la dichotomie entre partis politiques – porteurs de valeurs idéologiques – et groupes de pression – porteurs d'intérêts particuliers – faisait florès. Aux États-Unis, mais en Suisse aussi, on met l'accent sur « l'industrie des initiatives » : de véritables entreprises de relations publiques lancent les campagnes, en formulent les thèmes, en récoltent les adhérents (les signatures), renforçant alors l'analogie entre entreprise politique et entreprise commerciale (Butler/Ranney, 1994, 260)

Un coup d'œil jeté sur les données statistiques confirme alors un taux d'échecs élevé : dans les États(-Unis), qui utilisent concurremment le référendum initié par la législature ou par les citoyens, le taux de réussite est respectivement de 60 % et de 14 % (Butler/Ranney, 1994, 21). En Suisse, Kris Kobach révèle qu'en un siècle – 1891-1993 –, sur 197 initiatives soumises aux électeurs, 11 seulement ont obtenu un résultat positif (Butler/Ranney, 1994, 146). Si l'on se tourne vers la pratique italienne du référendum abrogatif, c'est pour constater, depuis 1974, 15 échecs sur 32 tentatives, mais surtout des résultats « en chapelets » à l'occasion de votations jumelées portant sur des sujets aussi différents que la suppression du financement public des partis et l'abolition des peines de prison pour les toxicomanes ; on y constate une assez forte tendance de l'électeur à tout prendre ou tout laisser – en 1993 – sauf lorsque des forces politiques majeures et directement visées s'engagent sur certaines des propositions –, le 11 juin 1995, rejet des questions ayant directement trait au groupe Fininvest et à son propriétaire¹⁷.

75

Il n'est alors pas possible de proposer une clé d'analyse de portée générale. C'est au coup par coup que l'on doit observer le poids politique des initiateurs ; la pratique étasunienne les situe du côté des groupes minoritaires engagés dans des opérations visant la défense de l'environnement, la lutte contre le tabagisme, la défense d'une morale sociale rigoriste ou, au contraire, la liberté de consommer de l'alcool en public ou la légalisation des jeux de hasard. Le succès ou l'échec dépend d'un rapport particulier entre groupes de pressions antagonistes – le *lobby* des distillateurs contre la Ligue anti-alcoolique – qui engagent parfois des capitaux considérables en vue de conforter l'intérêt qu'ils défendent. La pratique suisse fait apparaître l'émergence de partis activistes – de défense de l'environnement, des automobilistes, etc. – qui développent leurs revendications sectorielles par toutes les voies dis-

19. Christian Bidegaray et Claude Emeri, « Du pouvoir d'empêcher au contre-pouvoir ? », *Revue du droit public*, 2, 1994, p. 325 s.

ponibles. Pour eux, c'est alors moins la victoire qui compte que le harcèlement des autorités normatives par une permanence de l'argumentation. En Italie, on semble être allé au terme de la logique avec la récupération de l'initiative par la « partitocratie manipulatrice¹⁸ » : faute de pouvoir imposer leurs points de vue, les partis minoritaires utilisent le référendum abrogatif pour rameuter les oppositions sur des sujets sensibles – le divorce, l'avortement, le port d'armes, la chasse, la corruption, etc. – afin de déstabiliser la coalition des partis institués dans des majorités parlementaires fragiles. Que le résultat négatif du vote maintienne en vigueur la loi contestée est moins important que l'écho de l'opération dans les rapports entre les partis : le rejet des référendums initiés par le PCI en juin 1985 est assimilé à celui d'une motion de censure contre le gouvernement Craxi. Celui du 11 juin 1995 marque la victoire de M. Silvio Berlusconi sur ses adversaires. L'exemple le plus éclatant reste celui de la non-abrogation en 1974 de la loi sur le divorce, réclamée par ceux-là mêmes qui l'avaient votée, plaçant du même coup la partitocratie dans une position littéralement ubuesque.

On est alors fortement incité à considérer que le référendum par le bas s'insère, plus ou moins bien, dans le dialogue polyarchique ; la réponse négative qu'il connaît souvent n'est pas du domaine de l'absolu mais du rebondissement. Dans un agencement constitutionnel qui met en relation des acteurs plus ou moins informés, plus ou moins compétents, il est moins un enjeu qu'un instrument tactique dont les entrepreneurs politiques se disputent la maîtrise.

Sa portée doit donc être appréciée dans le cadre d'une procédure normative complexe qui implique l'intervention du corps électoral cerné, bombardé et souvent manipulé par des groupes activistes dont il ne perçoit pas souvent les intentions profondes et réelles. Se réfugiant alors dans un vote d'humeur qui peut prendre la forme d'un refus par abstention ou par non-vote ; cette attitude est, semble-t-il, d'abord celle des catégories sociales les moins informées, celles dont Eugene Lee constate que la compétence politique est la moins avérée (Butler/Ranney, 1994, 54).

De la jungle des initiatives populaires, le comparatisme sort passablement déçu. Le vote négatif n'y alimente que l'hypothèse : 1) d'une friilosité sociale face au changement, mais aussi, 2) d'une emprise très

20. Yannis Papadopoulos et Isabelle Moroni, *Revue française de science politique*, octobre 1995, p. 878.

forte des groupes organisés sur une procédure de démocratie semi-directe dont on pourrait *a priori* les croire exclus ; 3) pour autant, ils permettent de placer dans le circuit normatif un contre-pouvoir populaire¹⁹ dont l'intervention, à l'image de celle du *Commandatore*, peut bouleverser totalement l'ordonnement du banquet et disperser les convives entre l'enfer et la recomposition de la table.

Dans la « lecture critique » des actes d'un colloque consacré au référendum, deux jeunes chercheurs regrettaient il y a peu de n'y point trouver « une systématisation de la perspective comparative [...] bienvenue afin de conceptualiser les fonctions et dysfonctions des outils référendaires pour les différents acteurs des processus décisionnels²⁰ ». On espère les avoir ici rassérénés : le comparatiste ne peut jamais comparer que ce qui est du domaine du comparable, et chaque référendum, serait-il négatif, ne trouve sa propre logique qu'à l'intérieur du système politique qu'il aide à réguler.

77

BIBLIOGRAPHIE

- AUER, Andreas, 1991 : « Le référendum populaire en Suisse et aux États-Unis : droit positif, histoire et fonctionnement », *Revue française de droit constitutionnel*, 7, p. 387-402.
- AVRIL, Pierre, 1969 : « Une revanche du droit constitutionnel ? », *Pouvoirs*, n° 49, « La V^e République – 30 ans », p. 5-14.
- BUTLER, David, et RANNEY, Austin (éd.), 1978 : *Referendum : A study of Practice and Theory*, Washington, American Enterprise Institute for Public Policy Research.
- BUTLER, David, et RANNEY, Austin (éd.), 1994 : *Referendum around the World. The Growing Use of Direct Democracy*, Londres, Macmillan.
- CHIOLA, Claudio, 1992 : « Itinerario con i promotori lungo il referendum », in Luciano, M., Volpi, M. (éd.), *Referendum*, Bari, Laterza, « Libri del Tempo », 228, p. 122-136.
- CONAC, Gérard, et MAUS, Didier (éd.), 1990 : *Le Référendum. Quel avenir ?*, Paris, STH, « Les grands colloques ».
- DENQUIN, Jean-Marie, 1976 : *Référendum et Plébiscite. Essai de théorie générale*, Paris, LGDJ, Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, LII.
- EMERI, Claude, 1994 : « Un État pas comme les autres », in Lacroix, J.-M. (éd.), *Canada et Canadiens*, Presses universitaires de Bordeaux, 3^e éd., p. 169-204.
- ESCARRAS, Jean-Claude, 1993 : « La Cour constitutionnelle italienne et les

- référendums », *Revue française de droit constitutionnel*, 13, p. 183.
- ESMEIN, Adhémar, 1927 : *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*, 8^e éd. revue par Henry Nézard, t. 1 : *La Liberté moderne : principes et institutions*, Paris, Sirey.
- Espoir, 1976 : « Le référendum du 27 avril 1969 fut-il un référendum suicide ? », *Revue de l'Institut Charles-de-Gaulle*, 16, p. 4-25.
- HAMON, Francis, 1995 : *Le Référendum. Étude comparative*, Paris, LGDJ, « Systèmes ».
- HAMON, Léo, 1984 : « Du référendum à la démocratie continue », *Revue française de science politique*, 4-5, p. 1084-1101.
- LIJPHART, Arend, 1984 : *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, New Haven, Yale University Press.
- LUCIANO, Massimo, et VOLPI, Mauro (éd.), 1992 : *Referendum*, Rome-Bari, Laterza, « Libri del Tempo », 228.
- NEDJAR, Didier, 1993 : « Initiative et référendum aux États-Unis : contribution à l'étude des normes d'origine populaire et du droit référendaire », *Revue du droit public*, 6, p. 1585-1642.
- PARODI, Jean-Luc, 1989 : « Le référendum devant l'opinion », *Pouvoirs*, n° 49, p. 161-168.
- PEYREFITTE, Alain, 1994 : *C'était de Gaulle, I : La France redevient la France*, Paris, De Fallois-Fayard.
- QUERMONNE, Jean-Louis, 1985 : « Le référendum. Essai de typologie prospective », *Revue du droit public*, 3, p. 577-590.
- RANNEY, Austin (éd.), 1981 : *The Referendum Device*, Washington, American Enterprise Institute for Public Policy Research.
- TRICOT, Bernard, 1994 : *Mémoires*, Paris, Quai Voltaire.

R É S U M É

Le caractère totalement disparate des expériences nationales rend impossible la théorisation comparative du référendum négatif, dont la définition est d'ailleurs malaisée. Tout au plus peut-on constater que, lorsqu'il est initié par les gouvernants, il est susceptible d'engager leur responsabilité politique. Initié par les gouvernés, coalisés en groupes activistes, il permet aux minorités d'alimenter le dialogue social. Le référendum négatif réintroduit donc

simplement le corps électoral dans un processus normatif complexe.

1. Nous nous permettons de renvoyer sur ce point à notre thèse, *Référendum et Plébiscite*, Paris, LGDJ, 1976. Sur le référendum consultatif, voir p. 101-106.

2. Le référendum constituant était, on le sait, inscrit dans la Constitution de 1946 (art. 90). Mais il pouvait être écarté si les projets de révision étaient adoptés à une majorité qualifiée et n'a jamais été mis en œuvre.

3. L'apparition de cette expression traduit bien un embarras théorique : ces lois sont-elles comme les autres ? On sait que la réponse est à la fois oui et non : non si l'on considère le contrôle exercé par le Conseil constitutionnel, oui si l'on considère le fait que les lois parlementaires peuvent modifier les lois référendaires. Voir note 11.

JEAN-MARIE DENQUIN

RÉFÉRENDUMS CONSULTATIFS

LA NOTION DE RÉFÉRENDUM CONSULTATIF a été assez peu étudiée en France. Elle est certes évoquée dans la plupart des manuels de droit constitutionnel comme un des types possibles de votations populaires, à côté du référendum législatif, du référendum constituant, du référendum abrogatif, etc. Mais l'analyse dépasse rarement les considérations introductives et classificatoires. Ce laconisme s'explique par plusieurs raisons.

81

La première est évidemment liée à l'importance qu'a occupée dans la tradition française la problématique du plébiscite. Les diverses réponses possibles à cette question célèbre ne seront pas examinées ici¹. Mais il importe d'observer que, quelle que soit la solution adoptée, elle suppose une optique normative : toutes les définitions distinguent en effet les bonnes votations des mauvais appels au peuple. Il en est résulté dans la réflexion sur ce problème un primat des jugements de valeur qui a freiné la réflexion sur la nature et les effets des divers procédés de démocratie semi-directe. Il est, chacun le sait, plus facile de juger le monde que de le décrire.

La deuxième raison tient à un rendez-vous manqué. Sous la III^e République, des propositions de référendum furent assez fréquemment déposées par des députés. A toutes, la majorité de l'assemblée opposa le même argument : le principe du régime représentatif mis en œuvre par les lois constitutionnelles de 1875 se serait opposé à ce que le pouvoir législatif soit délégué au peuple. La valeur de l'argument est logiquement faible. Du point de vue de la technique juridique l'idée de référendum consultatif aurait justement permis de concilier la prise en compte de l'opinion populaire avec le monopole de la décision conféré au Parlement par les lois constitutionnelles. D'un point de vue théo-

rique, la souveraineté du Parlement impliquait l'absence de limite au pouvoir de délégation des représentants : pourquoi ceux-ci n'auraient-ils pu déléguer au peuple une capacité normative qu'ils déléguaient sans état d'âme à l'exécutif par la procédure des décrets-lois ? Il va sans dire que le point décisif en cette affaire n'était pas la cohérence du raisonnement, mais une crainte d'ordre politique : l'expression de la volonté populaire risquait de manifester l'existence d'un décalage entre elle et celle des représentants. Une telle constatation n'aurait-elle pas mis en question dans ses fondements un système politique qui prétendait concilier un principe représentatif absolu et le suffrage universel ? En outre, la puissance inhérente à la volonté du peuple solennellement exprimée risquait de rendre vaines les précautions juridiques : consultatif en droit, le référendum ne s'avérerait-il pas décisif en fait ?

82 Refusant d'entrer dans des nuances peut-être purement formelles, forts de l'argument puissant que leur fournissait le souvenir honni du second Empire, la majorité des parlementaires de la III^e République englobèrent donc le référendum consultatif dans leur refus général de toute démocratie semi-directe.

En troisième lieu, cet ostracisme a engendré par renversement l'inscription dans la Constitution de la V^e République du référendum législatif et du référendum constituant². Il s'agit cette fois de consultations par lesquelles le peuple décide lui-même en adoptant des *lois référendaires*³. La notion de référendum consultatif est donc encore une fois écartée. Les réflexions doctrinales sur le référendum dans la Constitution ont donc logiquement ignoré ce concept.

Il est vrai que la double votation du 21 octobre 1945 est parfois présentée par la doctrine comme un référendum consultatif. Cette affirmation se justifie par le fait que la consultation en question ne reposait sur aucun texte, tout en postulant que les lois constitutionnelles de 1875 n'avaient pas été abolies en droit. Il fallait donc admettre que ce référendum était du seul type compatible avec celles-ci et donc qu'il était consultatif. Toutefois, le choix du peuple valait en l'occurrence décision et n'avait besoin d'aucune confirmation par une autorité constituée et selon une procédure déterminée. Définir la consultation de 1945 comme référendum consultatif revient donc à

4. Le terme « abrogatif » est parfois réservé au cas italien, au motif que les électeurs votent pour ou contre l'abrogation du texte, alors qu'en Suisse ils votent pour ou contre lui. La différence – qui tient seulement à l'inversion des « oui » et des « non » – semble purement verbale et il paraît donc légitime d'utiliser l'adjectif dans les deux cas.

définir le référendum consultatif comme une votation intervenant sans texte et non comme une votation qui ne constitue pas une décision. Cette solution n'est pas la seule possible, comme on va le voir, ni sans doute la plus couramment retenue. En outre, seule la cohérence juridique rétrospective suggère de l'adopter : elle n'a pas été l'objet à l'époque d'une élaboration théorique et, pour la conscience commune, les votations de 1945 ne sont pas passées à la postérité comme des référendums consultatifs.

L'idée de référendum consultatif est timidement apparue, depuis 1992, en matière communale, comme on le verra plus loin. Mais elle est restée étrangère à la tradition constitutionnelle française, ce qui explique qu'elle n'ait pas fait l'objet d'une véritable réflexion théorique.

Or, contrairement à ce que suggère une approche superficielle du problème, la notion de référendum consultatif est loin d'être claire. Elle nécessite une élucidation minutieuse.

83

Il convient d'abord de remarquer qu'en un certain sens tout référendum est consultatif. Il consiste en effet à consulter un interlocuteur – le peuple – qui n'a pas, en règle générale, voix au chapitre : les représentants constituent, si l'on peut dire, l'autorité de droit commun, capable en fait et en droit de faire la loi et d'effectuer les choix qui engagent l'avenir collectif. Cette observation ne peut servir à définir le référendum consultatif : quel que soit le contenu donné à ce terme, la notion *s'oppose* à d'autres formes de référendum. Mais elle a le mérite de rappeler que le recours à cette procédure est toujours la conséquence d'un choix, antérieur – si la Constitution impose le référendum dans certains cas – ou actuel – si les représentants décident, dans une hypothèse particulière, de consulter le peuple. On peut certes considérer que cette procédure s'impose pour des motifs métajuridiques (logique démocratique). En revanche, elle ne s'impose jamais d'un point de vue pragmatique : si le système représentatif, seule forme de démocratie qui fonctionne aujourd'hui, est abandonné à sa pesanteur propre, il n'y aura pas de référendum.

Au-delà de cette observation, la définition différentielle du « référendum consultatif » suppose de confronter cette idée à quatre ordres de considérations : à l'opposition du référendum décisionnel et du référendum non décisionnel ; à l'opposition du référendum obligatoire et

du référendum facultatif ; à la question de la hiérarchie des normes ; enfin et subsidiairement à la question des majorités qualifiées exigées des consultations populaires.

La première idée qui vient à l'esprit pour définir la notion de référendum consultatif est évidemment d'opposer celui-ci au référendum décisionnel. Un référendum est décisionnel si la consultation est suffisante pour modifier le droit positif. Il est législatif ou constituant selon la nature de la norme en cause. Parfois, le référendum se substitue au vote par les représentants. Dans d'autres cas, il le confirme : les représentants ont alors un droit de veto, mais ne peuvent achever eux-mêmes la procédure. Enfin, le référendum est abrogatif quand il peut entraîner l'abrogation d'un texte qui, si cette procédure n'avait pas été mise en œuvre, aurait été définitivement adopté. Tel est le cas en Italie pour les lois et les actes ayant valeur de loi, à l'exception des lois fiscales et budgétaires, d'amnistie et de remise de peine ainsi que les lois autorisant la ratification des traités (art. 75 de la Constitution du 27 décembre 1947) et en Suisse pour les lois fédérales et les arrêtés fédéraux de portée générale (acte de durée limitée mais émanant du Parlement), ainsi que pour certains traités internationaux (art. 89.2 et 89.3 de la Constitution du 29 mai 1874)⁴.

Le référendum est consultatif, en revanche, s'il ne modifie pas le droit existant : la définition du référendum consultatif est donc négative, ce qui explique l'hétérogénéité de celui-ci. Hétérogénéité qui se manifeste à deux niveaux : d'un point de vue formel et d'un point de vue matériel.

D'un point de vue formel, tout d'abord, le référendum consultatif est tantôt prévu par les textes, tantôt pratiqué en marge des textes.

5. Notons en passant que si la langue française met en œuvre – pour le meilleur et surtout pour le pire – la distinction du référendum et du plébiscite, la langue allemande connaît la distinction du vote du peuple (*Volksabstimmung*) et de la consultation du peuple (*Volksbefragung*). Ici donc, la distinction décisionnel/consultatif est directement exprimée, ce qui n'est pas le cas dans les autres langues.

6. On peut observer que le caractère consultatif de ce scrutin, « dont l'organisation n'était nullement obligatoire en droit interne », a été invoqué par la Commission européenne des droits de l'homme pour rejeter la requête d'un détenu britannique qui n'avait pu, du fait de son incarcération, participer à celui-ci et qui fondait sa requête sur une violation de l'article 3 du premier protocole additionnel à la Convention (Req. n° 7096/75 contre Royaume-Uni, décision du 3 octobre 1975).

La première catégorie est illustrée par la Constitution espagnole du 29 décembre 1978. Entre autres applications de la démocratie semi-directe, l'article 92 prévoit en effet que « les décisions politiques d'une importance particulière pourront être soumises au référendum consultatif de tous les citoyens. Le référendum sera convoqué par le roi sur proposition du gouvernement préalablement autorisé par le Congrès des députés ». La loi organique sur le référendum, à laquelle renvoie par ailleurs l'article 92, précise que cette autorisation doit être donnée à la majorité absolue. On voit que le domaine assignable au référendum est extrêmement large, mais que la consultation implique un accord de l'exécutif et du législatif – la compétence du roi étant par ailleurs liée (art. 62). Cette disposition n'a été appliquée qu'une seule fois, lors du référendum du 12 mars 1986 sur l'adhésion de l'Espagne à l'OTAN.

En Grèce, l'article 44.2 de la Constitution du 9 juin 1975, modifiée par la révision du 12 mars 1985, prévoit qu'un référendum peut être mis en œuvre « sur des questions nationales graves sur décision de la majorité absolue du nombre total des députés prise à la suite d'une proposition du Conseil des ministres ». Le décret par lequel le président proclame le recours au référendum doit être contresigné par le président de la Chambre des députés (art. 35). Cette disposition n'a jamais été appliquée, bien que l'éventualité d'un référendum sur le maintien des bases militaires américaines ait été évoquée en 1987.

Au Luxembourg, l'article 51.7 de la Constitution du 17 octobre 1868 permet l'organisation d'un référendum « dans les cas et sous les conditions à déterminer par la loi ». Par sa généralité, cette formule rend d'ailleurs possible une délégation de compétence au profit du peuple et permet donc le référendum décisionnel tout comme le référendum consultatif.

Ce dernier a été mis en œuvre par les deux consultations du 28 septembre 1919 : les Luxembourgeois se sont prononcés pour le maintien du régime monarchique et ont choisi l'union économique avec la France plutôt qu'avec la Belgique.

En Finlande, l'article 22 de la Constitution permet l'organisation d'un référendum consultatif, qui est décidé par la Chambre unique du Parlement. Aucune limite d'aucune sorte n'est posée à cette procédure. Elle a été appliquée à deux reprises : le 29 décembre 1931, les Finlandais ont approuvé l'abolition de la prohibition ; le 16 octobre 1994, ils ont choisi d'adhérer à l'Union européenne.

En Autriche enfin, une réforme datant de 1988 a introduit dans la Constitution un article 49 b qui pose le principe d'une consultation

populaire (*Volksbefragung*⁵). Celle-ci peut être décidée par le Conseil national ou le gouvernement fédéral sur « une matière revêtant une importance fondamentale pour l'Autriche et dont le règlement ressortit au législateur fédéral ». Cette disposition n'a pas encore été appliquée.

Une deuxième catégorie de référendums consultatifs – envisagés au point de vue formel – est constituée par des votations qui ne reposent sur aucune disposition constitutionnelle. Dans ce cas, le référendum ne peut résulter que d'une loi spéciale, et par conséquent seul le Parlement en décide l'organisation. Il est d'autre part d'usage que les conséquences normatives impliquées par la consultation soient mises en œuvre selon la procédure législative habituelle.

86 En Belgique, dont la Constitution ne fait aucune place à la démocratie semi-directe, un référendum de ce type eut lieu le 12 mars 1950 sur la question de savoir si le roi Léopold III pouvait reprendre ses fonctions. La réponse fut positive, mais le faible écart entre les « oui » et les « non », ainsi que le contraste prononcé entre les résultats constatés en Flandre et en Wallonie, conduisirent les autorités à souhaiter l'abdication du roi : celui-ci s'inclina le 17 juillet 1951.

Au Royaume-Uni, l'idée de référendum a longtemps été considérée comme exclue en raison du principe traditionnel de la souveraineté parlementaire. On sait que, manifestant plus de pragmatisme que les politiciens de la III^e République, le Parlement de Westminster a décidé de soumettre la question de l'adhésion du pays à la CEE par le référendum consultatif du 5 juin 1975⁶.

La Constitution norvégienne, à la différence des autres constitutions scandinaves, ne connaît pas le référendum. Mais le Parlement décide parfois d'avoir recours au référendum consultatif, comme ce fut le cas lors de la consultation du 25 septembre 1972, par laquelle le pays refusa d'adhérer à la CEE, et celle du 28 novembre 1994, qui rejeta à nouveau l'entrée dans l'Union européenne.

Il convient enfin de noter que, bien que diverses hypothèses de référendum soient prévues par la Constitution danoise, le Parlement a également recours au référendum consultatif si la question qu'il souhaite soumettre au peuple n'entre dans aucune des hypothèses définies. Ce fut le cas du référendum du 27 février 1986, par lequel le peuple a approuvé la ratification de l'Acte unique européen.

Au point de vue matériel maintenant, le référendum consultatif peut porter soit sur une question soumise au peuple, soit sur un texte

de loi. Dans le premier cas, le but est de demander au peuple de fixer une orientation, d'adopter un principe, d'exprimer un choix global. Les conséquences et les modalités, notamment juridiques, de l'option arrêtée sont ensuite mises en œuvre selon les procédures habituelles, c'est-à-dire représentatives. Portant sur des sujets plus politiques que juridiques, plus généraux que spécifiques, plus stratégiques que techniques, ce type de consultation est affaire d'opportunité et n'a pas à proprement parler de conséquences sur l'ordre juridique, puisque celles qui en procèdent indirectement, s'il en existe, auraient pu être adoptées autrement.

Dans d'autres cas, le référendum consultatif porte sur un texte, c'est-à-dire sur un instrument juridique parfait et que le référendum pourrait mettre en vigueur s'il n'était, par hypothèse, simplement consultatif.

87

L'exemple le plus clair d'un tel cas de figure est fourni par le référendum constituant suédois. L'article 15 de la Constitution du 1^{er} janvier 1975 prévoit une procédure spéciale en ce qui concerne les lois organiques – c'est-à-dire, outre la Constitution, le règlement du Riksdag, la loi de succession au trône et la loi sur la liberté de la presse. Une modification de celles-ci suppose deux votes du Riksdag, séparés par des élections générales. Entre les deux, un référendum peut être demandé par un tiers des membres de l'Assemblée. La consultation a lieu en même temps que les élections. Le projet est rejeté « si la majorité des votants ont voté contre le projet et si leur nombre excède la moitié du nombre des suffrages exprimés aux élections du Riksdag. Dans l'autre cas, le Riksdag soumettra le projet à une délibération finale » – ce qui revient à dire qu'il demeure juridiquement libre de sa décision.

Cette procédure appelle deux remarques. D'abord, elle réalise bien l'hypothèse d'un référendum consultatif portant sur un texte. Mais, d'autre part, on voit que le référendum n'est effectivement consultatif que si le peuple ne rejette pas le texte. Dans ce cas, le Riksdag devra achever la procédure et pourra, au moins en théorie, refuser celui-ci. En revanche, si le projet est rejeté à la majorité qualifiée, ce choix s'impose aux représentants. Le référendum constituant suédois est donc consultatif ou décisionnel selon que son résultat est positif ou négatif.

Le second système d'opposition à considérer pour élucider la notion de référendum consultatif est celle du référendum obligatoire et du référendum facultatif. Dans cette perspective, il faut d'abord observer que l'idée du référendum obligatoire ne doit pas prêter à confusion. Un référendum obligatoire n'est pas en effet un référendum qui doit être obligatoirement organisé (impératif catégorique), mais un référendum qui doit être obligatoirement organisé si l'on veut introduire une certaine modification dans le droit positif (impératif hypothétique). Autrement dit, pour qu'il n'y ait pas lieu à référendum, il suffit de laisser les choses en l'état. Mais, si l'on ne peut modifier le *statu quo* sans avoir recours au référendum, celui-ci doit être considéré comme obligatoire.

88 Cette hypothèse peut se présenter sous deux formes différentes. Il arrive qu'une constitution ne puisse être révisée sans que le peuple se prononce. Tel est le cas pour toute révision constitutionnelle au Danemark (art. 88 de la Constitution du 5 juin 1953), en Irlande (art. 46 de la Constitution du 1^{er} juillet 1937) et en Suisse (art. 120 à 123 de la Constitution fédérale). Il en est de même en Espagne en cas de révision complète de la Constitution ou si une révision partielle affecte certaines dispositions essentielles du texte en vigueur (art. 168 de la Constitution). Une telle disposition est plus rare en matière législative mais n'est pas inconnue : ainsi, au Danemark, l'âge de la majorité électorale ne peut être modifié sans référendum (art. 29 de la Constitution). On a vu précédemment qu'il en va de même en Italie, en Suisse ou en Suède. Dans ces cas, le référendum pourrait certes ne pas avoir lieu si personne ne le demandait ou si les conditions nécessaires n'étaient pas remplies, mais il est obligatoire dès lors qu'elles le sont.

Quel rapport ce système d'opposition entretient-il avec l'idée de référendum consultatif ? Une hypothèse assez naturelle semblerait être que tout référendum consultatif est également facultatif, mais que la réciproque n'est pas vraie. Il semble en effet contradictoire d'être obligé de consulter le peuple si l'on n'est pas obligé de tenir compte de son avis. En réalité, cette conclusion n'est valide que si l'on considère une seule variété de référendum consultatif, celle qui porte sur une question et ne modifie pas directement l'ordre juridique. Dans ce cas effectivement, le référendum, doublement contingent, est à la fois facultatif et consulta-

8. *JO*, DP, AN, 1945, p. 915.

9. *JO*, DP, S, 1995, p. 1386.

10. *Ibid.*, p. 1392.

tif. Si l'on considère en revanche un référendum portant sur un texte, rien ne s'oppose à ce qu'il soit simultanément obligatoire quant à sa tenue et consultatif quant à ses résultats. De même qu'en droit interne il existe des procédures où une consultation constitue une formalité substantielle sans que pour autant la décision suppose un avis conforme, de même il est possible que le peuple ne puisse pas ne pas être consulté et que néanmoins les représentants demeurent libres de leur choix. Le référendum constituant suédois, évoqué plus haut, réalise à la lettre cette situation. La combinaison des deux traits, qui paraissent à première vue s'exclure, s'explique d'ailleurs aisément, si l'on considère que la mise en œuvre du référendum est conçue comme un moyen de protéger la minorité. Pour que cet objectif soit atteint, il est nécessaire qu'un mécanisme de veto puisse être mis en œuvre – le référendum est donc obligatoire si la demande en est faite – sans pour autant que la majorité, négativement liée, le soit positivement.

89

On voit donc au total que malgré l'apparence et des affinités logiques – consultatif et facultatif sont deux modalités de la contingence – les oppositions entre décisionnel et consultatif d'une part, facultatif et obligatoire d'autre part, ne se recouvrent pas.

L'idée de référendum consultatif doit encore être confrontée au problème de la hiérarchie des normes. Quelques remarques formulées lors des débats parlementaires relatifs à la révision constitutionnelle du 4 août 1995 permettent de situer le problème.

Le projet initial de révision de l'article 11 de la Constitution du 4 octobre 1958 présenté par le Premier ministre prévoyait en effet que le référendum pourrait s'appliquer aux « orientations générales de la politique économique et sociale de la nation⁷ ». Lors de la discussion à l'Assemblée nationale, M. Pierre Albertini a présenté un amendement qui supprimait l'expression « les orientations générales de » et l'a

11. Il est en effet de tradition qu'une loi ordinaire adoptée par référendum n'ait pas valeur supérieure à une loi adoptée par le Parlement et puisse donc être modifiée par elle. Cette solution, contraire au principe du parallélisme des formes mais imposée à la fois par le principe de hiérarchie des normes et par les nécessités de la pratique, avait été dégagée en Allemagne sous la République de Weimar. Elle a été consacrée en droit positif français actuel par la décision du Conseil constitutionnel du 9 janvier 1990 (n° 89-255, *Rec.*, p. 15).

défendu en ces termes : « ... l'expression "orientations générales" nous a fait tiquer. Elle pouvait en effet laisser penser qu'un référendum pourrait avoir lieu non sur un dispositif concret, mais sur des perspectives. Cette possibilité nous avait paru tout à fait funeste. Par ailleurs une loi ordinaire pouvant modifier une loi référendaire [...], un référendum sur des orientations générales aurait placé le Parlement dans une situation juridique inextricable : comment, par une loi postérieure, tenir compte de simples orientations qui n'en aurait pas moins reçu l'aval du corps électoral ? Politiquement une telle situation aurait été extrêmement difficile à gérer⁸. »

Bien que le gouvernement ait renoncé à la formule « orientations générales » et lui ait substitué « les réformes relatives à la politique économique et sociale », M. Paul Girod, au Sénat, se fait encore l'écho
90 d'inquiétudes du même ordre. Il s'interroge sur la nature juridique « des lois successives déclinant la loi référendaire si celle-ci est une loi-cadre⁹ ». M. Toubon, garde des Sceaux, lui répondit : « les lois adoptées selon la procédure parlementaire, qui modifieraient ou préciseraient une loi référendaire [...], pourront [...] être soumises à un contrôle de constitutionnalité puisqu'elles seront des lois ordinaires¹⁰ ».

On voit que ce débat, sans épuiser le sujet, pose les termes d'une vraie problématique. Nous avons distingué plus haut le référendum consultatif qui pose une question, et dont le résultat ne modifie pas directement l'ordre normatif, et celui qui soumet au peuple un texte juridique. Une situation intermédiaire est-elle concevable ? Autrement dit : peut-on envisager que le peuple soit consulté sur des principes, fixe des orientations, sanctionne des perspectives dont la traduction en termes juridiques serait ensuite confiée au législateur de droit commun ? On observera que, du point de vue des valeurs, une telle solution ne mériterait pas nécessairement de susciter l'horreur qui saisit apparemment les honorables parlementaires. Elle présenterait l'avantage de répondre à l'une des objections traditionnellement adressées à la démocratie semi-directe. Elle permettrait en effet de recueillir l'opinion des citoyens tout en laissant la mise au point des modalités techniques aux

12. Sauf dans le cas de la révision constitutionnelle danoise, où une majorité renforcée est nécessaire pour *confirmer* la révision adoptée par les représentants.

13. Voir Jean-Marie Denquin, *op. cit.*, p. 106-109. Il convient toutefois d'observer que la jurisprudence du Conseil d'État (7 avril 1905, Commune d'Aigre, *Rec.* p. 345) a porté sur des référendums municipaux qui se voulaient décisionnels. La Haute Assemblée n'a jamais été saisie de décisions prises à la suite de référendum consultatif. Mais la nuance était-elle clairement perçue par les édiles rebelles ?

Assemblées. Or celles-ci sont peut-être composées de personnes plus compétentes que l'électeur moyen et peuvent sûrement mettre en œuvre une délibération collective, procédure dont l'efficacité est indéniable lorsqu'il s'agit d'élaborer une législation. La difficulté – bien perçue par les parlementaires – tient au dilemme suivant : ou la loi-cadre référendaire est de nature constitutionnelle et, dès lors, la procédure, quelles qu'en soient les modalités, s'assimile à une révision de la loi fondamentale ; ou elle est une loi ordinaire, n'a pas d'autorité supérieure à la loi votée par les représentants et ne saurait donc encadrer leurs décisions¹¹ ; ou elle constitue une catégorie intermédiaire, intégrée au bloc de constitutionnalité mais pas à la Constitution. Seule la troisième solution est théoriquement viable, en ce qu'elle réalise les objectifs politiques et juridiques que l'on peut attendre d'une « loi-cadre référendaire ». Mais la complexité qu'engendrerait un tel système rend *a priori* son adoption improbable.

91

Il convient enfin d'évoquer les affinités entre les idées de référendum consultatif et de majorités qualifiées. Celles-ci ne sont pas *a priori* évidentes. Pourtant, certaines dispositions de droit positif – en Suède et au Danemark en particulier – suggèrent certains rapports entre elles.

Nous avons vu que le Parlement danois peut avoir recours au référendum consultatif en marge de la Constitution, mais aussi que celle-ci prévoit quatre hypothèses de référendums décisionnels. Dans trois cas (art. 20, délégation de souveraineté ; art. 29, âge de la majorité électorale ; art. 42, référendum législatif), le projet soumis au référendum n'est rejeté que si une majorité de votants représentant au moins 30 % des inscrits se sont prononcés contre lui. En revanche, dans le cas de révision constitutionnelle (art. 88), le projet n'est adopté que si la majorité des votants représentant au moins 40 % des inscrits l'ont approuvé. On a vu qu'en Suède une majorité qualifiée est également nécessaire pour rejeter un projet de révision constitutionnelle soumis à référendum (les « non » doivent représenter plus de 50 % des suffrages exprimés aux élections législatives concomitantes – les bulletins blancs étant comptabilisés comme suffrages exprimés). On peut également rappeler que le

14. Il est vrai qu'un référendum avait déjà été institué par une loi de 1971 (art. L.112-2 à L.112-4 du Code des communes). Mais il s'agit d'une consultation limitée au cas des fusions de communes, et qui présente un caractère décisionnel.

projet de Scotland Act, qui prévoyait l'élection d'un Parlement séparé en Écosse, n'a pas été mis en vigueur parce que le Parlement britannique avait posé comme condition que la majorité de « oui » – acquise le 1^{er} mars 1979 à 51,6 % des votants – représente 40 % de l'électorat. Or elle n'atteignit que 32,8 % des inscrits.

Dans tous les cas, l'exigence d'une majorité qualifiée profite au *statu quo*, que celui-ci soit constitué par le maintien de la situation traditionnelle ou par la confirmation de la loi que les représentants ont adoptée. Cette observation montre que, par le jeu de telles dispositions, le caractère décisionnel ou consultatif d'un référendum peut être fonction du nombre des votants. S'il est inférieur au quorum fixé, le peuple – c'est-à-dire les électeurs inscrits – a été consulté, mais les votants n'ont pas décidé, même si en majorité ils se sont prononcés pour le changement du droit positif. La procédure assure donc une sorte de prime à la volonté des représentants¹², même si elle ouvre la possibilité d'un veto en cas de forte opposition du peuple.

On voit que la notion de référendum consultatif s'avère au total plus complexe et ambiguë qu'on ne le suppose en général. Il existe cependant un cas où le terme « consultatif » peut être pris au sens obvie et n'engendre aucune équivoque ; il s'agit du référendum municipal. Mais ici l'absence d'ambiguïté s'explique par le fait que l'institution a été explicitement construite de manière à écarter toute équivoque sur sa portée. En outre, aucune question relative à la hiérarchie des normes ne se pose évidemment en l'espèce. Le phénomène constitue donc, dans sa modestie, une contre-épreuve pertinente des observations précédentes.

L'idée de référendum municipal n'est pas une nouveauté en France. Sous la III^e République, elle avait donné lieu à des expériences et à des polémiques, auxquelles une jurisprudence rigoureuse du Conseil d'État mit finalement un terme¹³. Transposant au niveau de la commune les règles admises au niveau national, le Conseil imposa le respect du pur principe représentatif. Sous la V^e République, des tentatives éparses eurent lieu, en marge de la légalité. C'est seulement par la loi du 6 février 1992 que l'institution reçut un cadre légal, prudemment élargi par la loi du 4 février 1995¹⁴.

L'article L.125-1 du Code des communes pose que « les électeurs de la commune peuvent être consultés sur les décisions que les autorités municipales sont appelées à prendre ». Le maire ou une partie du

conseil municipal peuvent saisir celui-ci d'une demande de consultation (art. L.125.2). Depuis la loi de 1995, la demande peut être formulée par un cinquième des électeurs inscrits (art. L.125-2-1). Dans les deux cas, le conseil reste maître de la décision puisqu'il « délibère sur le principe et les modalités de la consultation ». En cas de décision positive, les deux articles précités posent que « la délibération qui décide la consultation indique expressément que cette consultation n'est qu'une demande d'avis ». Cette précaution n'étant sans doute pas suffisante, l'article L.125-5 déclare : « Aucune consultation ne peut avoir lieu à partir du 1^{er} janvier de l'année civile qui précède l'année du renouvellement général des conseils municipaux ni durant les campagnes électorales précédant les élections au suffrage universel direct ou indirect. Deux consultations portant sur un même objet ne peuvent intervenir dans un délai inférieur à deux ans. Un délai d'un an doit s'écouler entre deux consultations. » En outre, aucune consultation ne peut avoir lieu si l'élection du maire ou du conseil municipal fait l'objet d'un recours devant la juridiction administrative.

93

Le référendum ainsi institué est donc purement facultatif et consultatif. Les représentants sont totalement maîtres de sa mise en œuvre. L'absence de valeur contraignante du résultat est explicitement proclamée. Enfin, des précautions draconiennes sont prises pour éviter toute interférence entre la consultation et l'activité politique locale. Au total, l'institution paraît manifester des tendances contradictoires. Dans son principe elle semble traduire une volonté de donner la parole aux électeurs dans un cadre où la démocratie peut, grâce à la proximité des enjeux, s'exprimer de manière concrète. Mais les modalités extrêmement restrictives de sa mise en œuvre contredisent cet objectif. Dans le souci d'éviter que la consultation embarrasse les élus, les mécanismes mis au point aboutissent à en faire un instrument aux mains de ceux-ci. Comment imaginer en effet que la majorité d'un conseil municipal décide un référendum susceptible de desservir ses intérêts en manifestant que ses choix sont contraires à la volonté des administrés ? Il est étrange que les arguments traditionnellement développés contre le « plébiscite » – manifestation de la volonté des électeurs au profit du pouvoir en place – ne soient jamais repris dans ce contexte alors que la question se pose, à condition de substituer la commune au pays, exactement dans les mêmes termes.

Ces remarques sur le référendum municipal en France conduisent logiquement à poser une dernière question, qui concerne la portée politique de l'institution. De ce point de vue, le contraste entre référendum consultatif et référendum décisionnel tend à s'effacer. Que la réponse du peuple à une consultation n'ait pas d'effet juridique direct est sans importance si ces effets sont indirectement mais nécessairement induits par elle, autrement dit si la volonté des représentants, juridiquement libre, est politiquement liée. Or il risque fort d'en être ainsi. Une chose en effet est de ne pas aller dans le sens des aspirations présumées du peuple ; une autre de s'opposer à la volonté dûment constatée des électeurs, devant qui les élus ont devoir de se représenter. A ce point de vue, la question des rapports de force entre les opinions, mesurés tant par le pourcentage des votants que par celui des suffrages, acquiert une importance décisive. Un référendum décisionnel ne connaît que deux issues, l'adoption et le rejet. Un référendum consultatif en connaît trois : si un pourcentage massif de « oui » ou de « non » ne laisse guère de marge de manœuvre aux représentants, une majorité incertaine leur rend une capacité d'arbitrage. Le référendum consultatif ne se borne pas à constater quelle est l'opinion du peuple. Il permet peut-être surtout de constater si le peuple a une opinion.

Aucune constatation ne sera toutefois faite – hors l'hypothèse rare d'un référendum à la fois consultatif et obligatoire – si les représentants ne décident pas, selon les textes ou en marge des textes, la consultation. Ce qui revient à dire que la distinction entre référendum consultatif et décisionnel apparaît finalement secondaire. La grande question demeure la volonté des représentants de consulter ou non le peuple, et les motivations de leur choix : sentiment intériorisé de l'impératif démocratique, incertitude ou division des élites politiques, profit à court terme escompté par les gouvernants. Dans cette perspective, le caractère consultatif de la votation peut jouer un certain rôle : il peut être plus facile de poser une question sans engagement formel d'obéir à la réponse... Il ne modifie cependant pas fondamentalement les données du problème. Le 16 octobre 1955, les Suédois ont nettement repoussé la proposition d'instaurer la conduite à droite. Huit ans plus tard, le Parlement a voté cette mesure, sans recourir au référendum : les dirigeants politiques se sont déclarés assurés que l'opinion suédoise avait évolué. Ils en étaient certainement convaincus, sans doute avaient-ils raison. Mais pourquoi ne pas constater directement le fait ? Toute l'ambiguïté de ces procédures est contenue dans cet exemple, et peu importe que le référendum de 1955 ait été ou non consultatif.

R É S U M É

La notion de référendum consultatif, peu étudiée en France, pose de délicats problèmes théoriques. Elle est en effet au carrefour de plusieurs oppositions : référendum décisionnel ou non, portant sur une question ou sur un texte, prévu ou non par la Constitution, obligatoire ou facultatif. Elle touche aussi indirectement à la question de la hiérarchie des normes. Cependant, au point de vue de la portée politique, la distinction entre le référendum consultatif et les autres formes de votations apparaît beaucoup moins nettement tranchée.

GÉRARD CONAC

LES DÉBATS SUR LE RÉFÉRENDUM SOUS LA V^e RÉPUBLIQUE

LE RÉFÉRENDUM A DONNÉ LIEU sous la V^e République à de nombreux débats conjoncturels. Mais on attend toujours le grand débat qui poserait clairement le problème de fond : celui de la nécessaire complémentarité des techniques référendaires et des techniques parlementaires dans une démocratie moderne.

97

L'HYPOTHÈQUE DES PRÉCÉDENTS PEU CRÉDIBLES

Comment comprendre ce constat surprenant sans se référer aux péripéties de notre histoire constitutionnelle ? Dès l'origine, naissent les ambiguïtés. En 1789, la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, texte fondateur, déclare dans son article 4 : « La loi est l'expression de la volonté générale. Tous les citoyens ont droit d'y concourir personnellement ou par leurs représentants. » Mais la Constitution de 1791, sous l'influence des idées de Siéyès, exclut toute expression directe de la volonté populaire. C'était plus qu'un oubli, un reniement. A l'avènement de la I^{re} République (1793), dans un premier projet de constitution, Condorcet cherche à redonner ses chances à la démocratie directe. Malgré son éviction par les Jacobins, ses idées sont largement reprises dans le texte définitif de la Constitution. Toute loi votée par l'Assemblée unique ne devient définitive que si, dans un délai de quarante jours, les citoyens réunis dans leurs assemblées primaires ne l'ont pas censurée. Trop beau pour être vrai. Cette constitution virtuelle ne sera jamais appliquée. C'est la sanctuarisation. Survient Bonaparte, appelé par Siéyès pour clore la Révolution. Par un premier plébiscite, en 1799 (an VII), il confisque pratiquement tous les pouvoirs de la république, puis par deux autres (1802 an X, 1804 an XII) transforme

la république en empire. Après le coup d'État du 2 décembre 1851, réédition du scénario par son neveu le prince-président de la République Louis-Napoléon. En deux étapes plébiscitaires (21 décembre 1851, 21 novembre 1852), l'empire est rétabli. L'appel au peuple est dévoyé. Ce n'est plus qu'une habile récupération. Volontiers serait-on tenté de récrire le refrain connu de Gavroche : « C'est la faute à Rousseau, c'est la faute à Siéyès, la faute à Condorcet, la faute à Bonaparte. » Oserions-nous ajouter, c'est la faute à de Gaulle ? Oui, peut-être, mais à condition de considérer que, grâce à lui, les fautes ne se cumulent plus mais s'annulent.

D'UNE RÉHABILITATION ÉCLATANTE À UNE OPTION PRUDENTE

98

C'est incontestable, à la Libération, c'est le général de Gaulle qui réintroduit le référendum en France. C'est lui qui démontre que seul le suffrage universel peut conférer une légitimité à un État républicain. L'article premier de l'ordonnance du 21 avril 1944 exprime sur ce point sa conviction profonde : « Le peuple français décidera souverainement de ses futures institutions. » Et c'est par le référendum organisé le 21 octobre 1945 que, passant outre aux réserves des partis, il met en œuvre cet engagement. Ce jour-là, le peuple français tranche le nœud gordien constitutionnel. Il refuse de revenir aux institutions de la III^e République. Il estime que l'Assemblée élue le même jour doit être constituante. Il s'attribue le droit d'adopter ou de rejeter le projet de Constitution qu'elle doit préparer dans les six mois. Pour la première fois, il est traité en authentique décideur. En répondant aux deux questions qui lui étaient posées, il a pu choisir entre trois solutions.

De cette éclatante réhabilitation de la démocratie directe le général de Gaulle ne pouvait qu'être fier. Mais constatons qu'en 1946 le référendum n'est pas encore dans sa pensée une pièce maîtresse du système constitutionnel qu'il voulait proposer aux Français. Il ne le mentionne même pas dans le discours de Bayeux. C'est seulement quelques semaines plus tard que, comme pris de regret, il y fait référence dans le discours d'Épinal. Même ainsi réparé, l'oubli est révélateur de ses priorités réformistes. L'essentiel pour lui c'était la restauration de l'autorité et de la légitimité de l'État républicain.

A cette date, il lui restait à comprendre dans quelle mesure et comment le référendum législatif pourrait concourir à cet objectif. Il y fut aidé par Michel Debré et René Capitant. Bien qu'influencés l'un et

l'autre par les analyses de Carré de Malberg, ces deux juristes étaient loin de partager les mêmes conceptions de la démocratie. Pour Michel Debré, elle devait être gouvernée ; pour René Capitant, elle ne pouvait être que gouvernante.

Le général de Gaulle s'est instruit à l'écoute de ses deux interlocuteurs privilégiés. Très pragmatiquement, il pressent que la classe politique n'est pas prête à cautionner les idées de René Capitant. Sans les rejeter pour l'avenir, il juge plus sage de se rallier aux thèses de Michel Debré. Elles lui paraissent plus raisonnables dans l'immédiat. Le référendum doit permettre de limiter l'influence des partis. Mais il ne faut pas qu'il devienne une machine de guerre manipulée par les groupes de pression. Aussi n'est-il pas question de laisser à d'autres qu'au président de la République la possibilité d'y recourir.

99

DES COMPROMIS AUX MALENTENDUS : L'AMBIGUÏTÉ DES DÉBATS PRÉALABLES

Tout naturellement lorsque le Général revient au pouvoir en 1958, c'est par un référendum qu'il entend donner sa légitimité au régime qu'il veut fonder. Le projet de loi constitutionnelle du 3 juin 1958, révisant l'article 90 de la Constitution de 1946, est parfaitement net sur ce point : « Le projet de Constitution sera préparé par le gouvernement puis soumis à la décision du peuple par référendum. »

Pendant le débat historique du 2 juin à l'Assemblée nationale, Jacques Duclos et François Mitterrand contestent cette procédure, qui élimine l'Assemblée nationale du pouvoir constituant. Jacques Duclos ne manque pas d'agiter le spectre du bonapartisme. Estimant ce procès injuste, le général de Gaulle lui réplique : « En 1945 vous avez avec nous préparé les référendums d'où est sortie la IV^e République. La République a-t-elle disparu ? »

Prenant à son tour la parole, François Mitterrand contre-attaque : « L'Assemblée doit se prononcer avant le référendum constituant, faisant connaître son avis concurremment à l'avis du gouvernement. » Et de manière inattendue, le député de la Nièvre conclut : « S'il y a un conflit, ce que je n'espère pas, alors c'est l'occasion solennelle pour le pays de

1. Gérard Conac, « L'article 11 », in *La Constitution de la République française*, François Luchaire et Gérard Conac (éd.), Paris, Economica, 1987, 2^e éd., p. 409-503 ; et Gérard Conac, « Le référendum en France », in *Le Référendum : quel avenir ?*, Gérard Conac et Didier Maus (éd.), Paris, STH, 1990.

décider. » Charles de Gaulle comprend que l'argument porte, d'autant plus que la Commission du suffrage universel a émis un vœu dans le même sens. Pour refuser le débat préalable à l'Assemblée nationale, le président du Conseil invoque l'urgence et les conditions difficiles du moment. Mais surtout il met en avant le risque d'un référendum conflictuel : « Au cas où l'Assemblée rejetterait le projet si le gouvernement le soumettait au peuple, ce serait dresser l'Assemblée nationale contre le suffrage universel. Je m'y refuse absolument. »

S'esquissent ainsi, entre les deux grands protagonistes de la future V^e République, les données essentielles du problème de fond. Mais dans l'atmosphère lourde d'une crise nationale, on est resté dans le conjoncturel.

100 Dès le début des travaux de rédaction, le général de Gaulle donne des directives pour que soit reconnu au chef de l'État le droit de recourir au référendum. L'unique article du titre consacré à la révision constitutionnelle (le futur titre XIV article 89) trouve rapidement sa formulation définitive. Il n'en est pas de même pour le futur article 11. La première version, rédigée par les collaborateurs du président du Conseil et de Michel Debré, garde des Sceaux, est remaniée à plusieurs reprises. Progressivement, le champ du référendum est restreint, la procédure référendaire désamorcée.

Le débat hâtif qui se déroule au Comité consultatif constitutionnel reste très superficiel. L'article 3, qui précise que la souveraineté du peuple s'exerce par ses représentants et par le référendum, est approuvé sans discussion. La question de savoir si la Constitution pourrait être modifiée par la procédure du futur article 11 ne préoccupe pas beaucoup les membres du comité, tant la réponse négative leur apparaît évidente. Curieusement aussi, les membres du comité ne demandent que très peu de précisions sur la notion d'organisation des pouvoirs publics. Leur curiosité est satisfaite lorsqu'il leur est confirmé que la loi électorale et la réforme des collectivités publiques relèvent bien de cette qualification.

Le Comité semble pleinement rassuré par les apaisements prodigués par le garde des Sceaux. Pourquoi d'ailleurs s'inquiéter d'une rédaction en apparence anodine ? Son président, Paul Reynaud, dans sa lettre au président du Conseil, constate que « le comité a pris acte avec satisfaction de l'esprit dans lequel est conçu le référendum, qui ne peut en aucun cas être le moyen d'opposer le gouvernement aux Assemblées ».

Machiavélisme d'un côté, naïveté de l'autre ? Non, sans doute. Mais en tout cas, de la part du général de Gaulle et du garde des Sceaux, Michel Debré, le souci de soumettre au peuple un texte acceptable par

la classe politique, quitte à atténuer le projet initial, voire à y laisser traîner quelques ambiguïtés. Quant aux ministres d'État et aux parlementaires associés aux travaux préparatoires, tous souhaitent que l'on puisse aboutir au plus vite. Ils comptent avant tout sur le général de Gaulle pour résoudre la crise algérienne. Pour l'avenir, ils ne doutent pas que les traditions parlementaires rendront inoffensives les réformes les plus novatrices.

Incontestablement, bien des points étaient restés dans l'ombre ou tout simplement sous-estimés. Dans un pays marqué par une tradition de souveraineté parlementaire et de méfiance à l'égard des formes plébiscitaires du pouvoir, il était d'ailleurs difficile d'évaluer *a priori* comment pourrait être utilisé le référendum. Les problèmes surgiront à l'usage.

Plusieurs susciteront de nombreuses controverses, les débats les plus importants ayant porté sur trois questions essentielles qui n'avaient été perçues qu'*a posteriori*¹. Est-il constitutionnel de donner au référendum la signification d'une question de confiance posée directement par le président au peuple ? Est-il constitutionnel d'utiliser l'article 11 pour réviser la Constitution ? Est-il constitutionnel de tenter d'élargir le champ référendaire par une interprétation constructive des formules contenues dans l'article 11 ?

101

RÉFÉRENDUM OU PLÉBISCITE ? UN DÉBAT HISTORIQUEMENT DÉPASSÉ

C'est un débat de l'ère gaullienne de la V^e République. A quatre reprises, le général de Gaulle utilise le référendum. Chaque fois, il en prend l'initiative lui-même, annonçant sa décision avant d'être saisi officiellement par le gouvernement, comme l'aurait exigé la lettre de la Constitution. Chaque fois, il s'engage à quitter ses fonctions en cas de réponse négative. Non expressément prévu par la Constitution, le référendum-question de confiance ne fait que mettre en œuvre sa lecture présidentialisante. Mais c'est bien une telle interprétation que dénoncent ses adversaires comme une résurgence du bonapartisme. Pour eux, les référendums gaulliens ne sont que les instruments d'un « pouvoir personnel ».

Querelle dépassée aujourd'hui. D'une part, parce que les deux présidents qui depuis le départ du général de Gaulle ont eu recours au référendum, Georges Pompidou et François Mitterrand, ont bien pris garde de ne pas l'associer à une question de confiance. D'autre part, parce

qu'avec le recul il apparaît que les référendums gaulliens se démarquaient très nettement des plébiscites bonapartistes.

Différence de contexte d'abord. De Gaulle en appelait à un corps électoral massivement scolarisé, les campagnes référendaires mobilisaient des partis politiques actifs et structurés, elles se déroulaient sous le contrôle d'une presse influente et massivement critique.

Différence de nature ensuite. Le risque assumé. Sauf en 1958, les majorités ne furent jamais aussi massives que sous le second Empire. Et le dernier référendum, en 1969, déboucha sur un résultat négatif, ce qui amena le général de Gaulle, conformément à ce qu'il avait annoncé, à cesser immédiatement ses fonctions.

102 Les référendums gaulliens ont permis à la V^e République de surmonter la crise algérienne, dont elle avait hérité, et de renforcer ses assises constitutionnelles. Mais il faut mettre à leur passif le fait d'avoir habitué les Français à une pratique hyper-personnalisée de la procédure de l'article 11. Sous-estimant sa fonction législative, ils l'ont perçu avant tout comme une arme politique. D'où, en 1972, l'effet boomerang qui étourdit le président Pompidou, l'incitant à ne plus prendre le risque de manipuler cette dynamite. D'où aussi des stratégies perverses des partis. En 1972, favorable quant au fond à la question posée, le Parti socialiste appelle à l'abstention. En 1988, le RPR fait de même sur un projet de loi issu d'un compromis négocié et accepté par celui même qui était son leader en Nouvelle-Calédonie !

UN RÉFÉRENDUM CONSTITUANT OU DEUX RÉFÉRENDUMS ? UN DÉBAT PASSIONNÉ DEVENU SOMNOLENT

Le problème de la constitutionnalité du recours à l'article 11 donna lieu au débat juridico-politique le plus spectaculaire de la V^e République. Lorsque, en octobre 1962, le général de Gaulle annonce son intention d'organiser un référendum au titre de l'article 11 pour demander au peuple que, désormais, le président soit élu au suffrage universel direct, c'est l'émoi dans la classe politique, la stupeur dans le monde des juristes. Le président de la République ne présente-t-il pas comme une évidence son droit de préférer à l'unique article du titre 89 intitulé « de la révision » l'article 11 intégré dans le titre II intitulé « du président de la République » ?

Or le fait même que la question soit posée apparaît à beaucoup comme un scandale, aucune mention dans l'article 11 ne laissant

entendre que sa procédure assez fruste pouvait entrer en concurrence avec la procédure lourde et complexe de l'article 89. Le président de la République peut-il discrétionnairement choisir pour réviser la Constitution entre deux référendums constitutifs, l'un qui implique l'accord préalable des deux Assemblées, l'autre qui en ferait l'économie ? Pour les parlementaires, l'émoi est d'autant plus grand que le projet directement soumis au peuple porte sur un point essentiel de l'équilibre constitutionnel : le mode d'élection du président de la République.

La majorité parlementaire n'accepte pas ce qu'elle estime être non seulement une violation flagrante de la Constitution, mais aussi une agression contre le régime représentatif. Les opposants de mai 1958, François Mitterrand, Pierre Mendès France, Jacques Duclos, ont beau jeu d'affirmer que leurs craintes étaient fondées. Les ralliés, Paul Reynaud, Guy Mollet entre autres, protestent au nom d'une confiance trahie. Allant plus loin encore, le président du Sénat, Gaston Monnerville, n'hésite pas à dénoncer par deux fois une « forfaiture ».

103

Choqués, parce que surpris dans leur certitude, les professeurs de droit font également front pour dénoncer ce qu'ils considèrent en conscience comme un viol de la Constitution. Le professeur Marcel Prélot, ancien député du RPF, va même jusqu'à parler de « voie de fait ». Seul l'un d'entre eux, Pierre Lampué, spécialiste du droit de l'outre-mer, se démarque de ses collègues. Se livrant à un méticuleux travail exégetique, il démontre que, si l'on admet que l'article 11 institue une procédure dérogatoire aux procédures de droit commun d'élaboration des lois ordinaires et des lois organiques, il est difficile de soutenir que cette procédure n'est pas aussi dérogatoire en ce qui concerne les lois constitutionnelles. Pour lui, l'absence de renvoi à l'article 89 n'est pas un argument décisif pour soutenir le contraire.

« Méfiez-vous de votre premier mouvement, disait Talleyrand, c'est le bon. » Pour notre part, nous n'avons jamais été totalement convaincu par la thèse du professeur Lampué. Mais reconnaissons seulement que son argumentation très minutieuse a eu le mérite de révéler que le problème était loin d'être simple en dépit des opinions péremptoires des magistères les mieux établis. Le Général avait découvert la faille. Il s'y était frayé un passage. Il était bien tard pour brandir le panonceau des sens interdits.

La décision juridiquement controversée étant essentiellement politique, la riposte, pour être efficace, devait l'être aussi. Si l'Assemblée ne peut mettre en cause la responsabilité du président, sauf à l'accuser de

haute trahison – ce qui n'est pas décevant envisageable –, elle peut l'atteindre indirectement en censurant son Premier ministre. Le gouvernement de Georges Pompidou n'avait-il pas par sa proposition présumée constitutionnellement couvert la décision du président de la République ? La motion de censure, massivement votée, est particulièrement cinglante. Relevant le défi, le président refuse la démission du Premier ministre, dissout l'Assemblée protestatrice, mais maintient sa décision d'organiser le référendum à la date prévue. Le 28 octobre, le peuple accepte la révision constitutionnelle. Peu après, il élit dans la foulée une Assemblée majoritairement composée de députés d'obédience gaulliste.

104 Du point de vue politique, le système constitutionnel a bien fonctionné. La majorité parlementaire a pris le risque de s'en remettre en dernier ressort à l'arbitrage populaire. Elle a perdu. Mais, du point de vue juridique, il faut bien prendre acte d'un dysfonctionnement : l'absence de tout contrôle juridique efficace des lois référendaires. Ni en amont, l'avis négatif émis par le Conseil d'État sur la constitutionnalité du projet de loi n'a pas été suivi, ni celui que le Conseil constitutionnel a confidentiellement émis à l'occasion de l'examen des conditions d'organisation du référendum. Ni en aval, le Conseil constitutionnel, saisi après le vote populaire dans les formes constitutionnelles par le président du Sénat sur la constitutionnalité du projet ainsi approuvé par le peuple, le 6 novembre, s'étant déclaré incompétent pour apprécier la constitutionnalité du référendum « expression directe de la souveraineté populaire ».

Le Général a gagné son pari. Il ne doute pas qu'il ait imposé pour l'avenir son interprétation. Mais « le temps ayant été laissé au temps », sur bien des points le bilan reste encore aujourd'hui incertain. Certes, de plus en plus de juristes acceptent la constitutionnalité du recours à l'article 11 pour réviser la Constitution, ou pour le moins reconnaissent modestement que cet usage n'était pas ou ne serait pas d'une inconstitutionnalité flagrante. On est loin des opinions péremptoires exprimées en 1962 par la doctrine dominante. Mais le doute subsiste. Le débat juridique est dormant mais non totalement étouffé.

Quant au sommet de l'État, il a été, depuis le départ du général de Gaulle, le théâtre de bien curieux chassés-croisés. Le 8 novembre 1977, le président de la République, Valéry Giscard d'Estaing, rallié au « oui » en 1962, déclare au Conseil constitutionnel : « Aucune révision constitutionnelle n'est possible si elle n'est d'abord votée en termes identiques par l'Assemblée nationale et le Sénat. » N'hésitant pas à démentir son prédécesseur, et y prenant même quelque plaisir, François

Mitterrand, en 1984, semble penser qu'une fois ouverte par un président une porte ne peut plus être fermée par ses successeurs. Répondant à une question d'Olivier Duhamel pour un entretien destiné à la revue *Pouvoirs*, il prononce avec flegme ce verdict inattendu : « L'usage de l'article 11 établi et approuvé par le peuple peut désormais être considéré comme l'une des voies de la révision concurremment avec l'article 89. »

Mais l'usage en est-il si bien établi lorsqu'on constate que ni le président Georges Pompidou, ni le président Valéry Giscard d'Estaing, ni François Mitterrand lui-même n'ont osé utiliser l'article 11 pour faire réviser la Constitution. Reconnaissons en tout cas qu'il est paradoxal que dans un pays cartésien on ne puisse dire avec certitude quels sont les moyens constitutionnels de réviser la Constitution.

105

UN ESPACE RÉFÉRENDAIRE OUVERT OU CLOS ? UN DÉBAT CONSTITUTIONNELLEMENT DÉNOUÉ

Si les rédacteurs de la Constitution ont pêché par omission dans la délimitation verticale du champ référendaire, ils ont dans sa délimitation horizontale fait preuve d'une prudence de tabellion. En dehors de la référence aux accords de Communauté devenus caducs dès 1962, le peuple, dans la version initiale de l'article 11, ne pouvait être appelé à se prononcer directement que sur les projets de lois portant sur l'organisation des pouvoirs publics ou la ratification d'un traité qui, sans être contraire à la Constitution, aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions.

Outre l'étroitesse du champ couvert, ce bornage, malgré son apparente précision, avait l'inconvénient de ne pas fournir des repères incontestables. Très vite, il apparut que les formules utilisées dans l'article 11 suscitaient des difficultés d'interprétation. L'organisation des pouvoirs publics, par exemple, est une expression courante. Mais, à l'usage, elle se révéla passablement ambiguë. Si on admettait qu'elle excluait les dispositions de nature constitutionnelle, elle ne couvrirait plus dans son sens traditionnel qu'un domaine des plus restreints. Georges Pompidou faisait même remarquer en 1962 que refuser l'utilisation du référendum en matière constitutionnelle c'était réduire l'article 11 à presque rien.

Propos excessif de circonstance, car dans sa rédaction primitive cet article rendait possible le recours très constitutionnel à de nombreux référendums. Et rien n'aurait interdit d'en exploiter toutes les virtualités dans le domaine législatif par une interprétation constructive de la

notion d'organisation des pouvoirs publics. Or il faut bien constater que toutes les tentatives politiques et plus rarement doctrinales pour faire prévaloir une conception ouverte de la notion d'organisation des pouvoirs publics ont échoué. Curieusement, d'éminents juristes, qui acceptaient une interprétation extensive de l'article 11 dans le domaine constitutionnel, se sont accrochés à l'interprétation la plus stricte dans le domaine législatif. Malgré l'article 3, il leur paraissait moins grave de donner à l'article 11 le pouvoir de dévitaliser tout un titre de la Constitution que de lui reconnaître dans l'esprit même de l'article 3 un minimum d'espace vital !

Quant aux politiques, leurs positions sont très conjoncturelles dans ce type de débat. Les leaders de l'opposition lancent contre le gouvernement en place des projets de référendum meurtriers, sans trop se préoccuper de leur constitutionnalité. Au nom de la rigueur juridique, les mêmes devenus majoritaires détruisent en plein vol les missiles référendaires en provenance de l'opposition. La position des batteries varie même opportunément selon la nature du problème controversé. Par exemple, lorsque François Mitterrand, en 1977, suggère un référendum sur la force de frappe, la majorité lui reproche d'ignorer les tables de la loi. Lorsqu'en 1988 le Premier ministre candidat, Jacques Chirac, annonce que, s'il est élu président, il organisera un référendum sur le Code de la nationalité, ses adversaires dénoncent son laxisme constitutionnel.

De toute évidence, en l'état actuel du droit constitutionnel, le problème ne pouvait être tranché qu'au coup par coup, le dernier mot appartenant au décideur politique en position stratégique pour imposer son interprétation. C'est ce qui est advenu, en juillet 1994, à l'occasion de la crise déclenchée par le projet de loi Savary, projet de loi relatif au statut de l'enseignement privé.

On connaît les péripéties de ce que l'histoire constitutionnelle appelle « la guerre des référendums ». Majoritaire au Sénat, l'opposition découvre qu'elle peut utiliser son droit de proposition référendaire à des fins déstabilisatrices. Pour légitimer son initiative, elle s'appuie sur des arguments qui sont loin d'être dérisoires. Un projet intitulé « Projet relatif aux rapports entre l'État, les communes, les départements, les régions et les établissements d'enseignement privé » ne peut être sans quelques liens avec l'organisation des pouvoirs publics. Mais, pour l'admettre, il fallait s'évader de l'interprétation étriquée de l'article 11 qui avait jusqu'ici prévalu, ce qui n'était guère possible dans le climat politique très conflictuel du moment.

Comme il fallait s'y attendre, la majorité à l'Assemblée nationale rejette la proposition sénatoriale. Ce faisant, elle fait prévaloir l'interprétation la plus étroite de la notion d'organisation des pouvoirs publics. On pouvait penser que l'affaire ainsi politiquement tranchée était close.

Or le jeu de raquettes n'en était qu'à la mi-temps. *Deus ex machina*, le président de la République intervient à son tour. Et de son Olympe il rend un jugement à la Salomon, mais un Salomon qui aurait lu Machiavel.

Créant l'effet de surprise, il annonce qu'il retire le projet de loi Savary. Mais il n'admet pas que l'on puisse soupçonner la majorité de menacer les libertés publiques et d'avoir peur du peuple. En revanche, plus indulgent que certains juristes imprécateurs, il ne reproche pas aux sénateurs d'avoir voulu sciemment violer la Constitution, mais constate seulement qu'ils l'ont incorrectement interprétée. Pour lui, le projet de loi Savary n'était pas une loi touchant à l'organisation des pouvoirs publics mais une loi liée à la mise en œuvre d'une liberté publique. Il propose donc, pour que de telles lois puissent être à l'avenir soumises au référendum, d'élargir le domaine de l'article 11 aux libertés par la procédure de révision constitutionnelle incontestable de l'article 89. Il s'engage même, si les deux Assemblées votent le projet, à le faire ratifier directement par référendum.

107

Sereine, la riposte est habile. Cette fois, la balle est dans le camp des adversaires. La majorité sénatoriale est acculée à un choix difficile. Si elle accepte de voter le projet, elle donne le feu vert à un référendum consensuel, tout bénéfique pour le président, son initiateur, vigilant et gardien de la Constitution. Si elle refuse la révision, sa bonne foi peut être mise en doute.

C'est néanmoins ce parti qu'elle choisit comme un moindre mal. Elle vote une question préalable, bloquant ainsi la procédure de révision constitutionnelle. Finalement, « la guerre des référendums » n'avait été qu'une guerre des leurres. Elle se soldait par une partie politiquement et juridiquement nulle. Le projet de loi sur l'école privée était retiré. Le président avait tiré la majorité d'un mauvais pas. Une nouvelle fois ballotté, l'article 11 sortait intact des turbulences. Son interprétation restait restrictive malgré la tentative très tactique du Sénat pour la rendre extensive. Sa rédaction inchangée, malgré l'initiative improvisée du président pour le compléter. Intacte mais figée. Quant au débat juridique, une nouvelle fois, en plein mois d'août, son byzantinisme avait laissé l'opinion publique indifférente. De ce combat microcosmique l'image

de la démocratie directe s'était embrumée. Quant au référendum, il restait de plus en plus emmuré.

Si on voulait lui redonner sa chance, il fallait l'ouvrir à des espaces nouveaux. On savait désormais qu'on ne pouvait le faire autrement que par une révision constitutionnelle en bonne et due forme.

C'est ce que suggéra à nouveau, en 1988, François Mitterrand, lui-même président candidat à sa réélection dans la « Lettre à tous les Français ». « J'ai naguère souhaité que les problèmes majeurs qui naissent de l'évolution de notre société puissent être tranchés par référendum. Je le souhaite toujours mais sous la garantie que le Conseil constitutionnel émette un avis public sur la conformité de la question référendaire à la Constitution et aux lois fondamentales de la République. » Ce souhait, François Mitterrand ne put le réaliser sous son deuxième septennat, la composition du Sénat lui laissant peu d'espoir de lui faire endosser une extension assortie d'une telle condition. Mais en prenant la décision d'organiser deux référendums, l'un qui lui était demandé par le Premier ministre, Michel Rocard (6 novembre 1988, loi portant dispositions statutaires et préparatoires à l'autodétermination de la Nouvelle-Calédonie), l'autre de sa propre initiative sur la ratification du traité de Maastricht (20 septembre 1992), il s'est efforcé de démontrer d'une part que la procédure référendaire n'était pas tombée en désuétude, d'autre part qu'il était possible de dépassionner son usage.

Pouvant tirer parti de cette nouvelle donne, son successeur, Jacques Chirac, a pu très rapidement, après son élection à la présidence de la République, soumettre aux Assemblées un projet de loi de révision constitutionnelle, dont l'objet principal était l'extension du champ référendaire. Après avoir été amendé, ce projet fut largement approuvé par le Congrès et promulgué le 4 août 1995. L'article 11 s'est ainsi enrichi d'une nouvelle formule : « les réformes des politiques sociales et économiques et des services publics qui y concourent ». Cette adjonction n'élimine pas toutes les difficultés d'interprétation. Mais en augmentant considérablement les possibilités de recourir au référendum, elle leur fait perdre une grande partie de leur intérêt pratique.

L'article 11 primitif était défini essentiellement par rapport aux missions présidentielles. Sa version nouvelle prend aussi en compte les missions gouvernementales. Il est donc désormais lié tout autant à l'article 5 qu'à l'article 21. De la mouvance présidentielle il va pouvoir glisser dans la mouvance gouvernementale.

Désormais, très directement concernés, les Premiers ministres seront sans doute plus tentés d'utiliser effectivement le droit de proposition gouvernementale. Mais la décision finale quant à l'opportunité et quant à la constitutionnalité reste au président seul. Si, conformément au vœu du Sénat, il a été prévu un débat au Parlement avant le référendum, il n'a pas été jugé opportun de soumettre les projets référendaires à un avis du Conseil constitutionnel. Sans doute parce qu'un président gaulliste ne voulait pas que l'on pût penser qu'il avait des doutes sur l'interprétation gaullienne. Sans doute aussi parce qu'aucun président en exercice ne souhaite être limité dans l'exercice d'un pouvoir, du moins sans contrepartie. Or abandonner la possibilité de recourir à l'article 11 pour modifier la Constitution, c'est renoncer à une arme de dissuasion qui peut être utile. Dans le cours des procédures normales de révision, sa menace peut inciter les Assemblées au compromis.

109

L'enjeu d'ailleurs dépasse la fonction présidentielle. L'exigence d'un contrôle du projet de loi référendaire par le Conseil constitutionnel pose en effet le problème beaucoup plus général de l'articulation entre l'État démocratique et l'État de droit. C'est ce qu'a opportunément rappelé au cours des travaux préparatoires le doyen Georges Vedel, ancien président du Comité consultatif pour la révision de la Constitution mis en place par le président François Mitterrand en 1992. Soumettre la décision de recourir au référendum de l'article 11 à un avis du Conseil constitutionnel sans assouplir la procédure de révision constitutionnelle prévue à l'article 89 présente des risques de blocage institutionnel, puisque ce serait reconnaître à l'une des deux Assemblées le droit de s'opposer à une réforme souhaitée par l'autre, sans aucune possibilité d'arbitrage populaire. Faire du Conseil constitutionnel un aiguilleur des projets référendaires est certes très souhaitable, à condition toutefois que la seule voie ouverte ne soit pas une voie de garage. « Or toute Constitution doit pouvoir être révisée, et comme le proclamait l'un des premiers décrets de la Première République, il ne peut y avoir de Constitution qu'acceptée par le peuple » (décret de la Convention du 21 septembre 1793).

A manier avec précaution ! Même désenclavée, la procédure référendaire ne peut être actuellement que d'un usage exceptionnel. Aussi, de plus en plus nombreuses, venant d'horizons divers, sont exprimées des propositions en vue de la rendre plus démocratique par le jeu de l'initiative populaire. Mais une telle réforme, envisagée en 1984 par Valéry Giscard d'Estaing dans son livre *Deux Français sur trois*, puis en 1988 par François Mitterrand dans la « Lettre à tous les Français », se

heurte à bien des réticences. Elle pourrait en effet être dangereuse si les modalités de saisine populaire n'étaient pas prudemment aménagées. Le débat est amorcé. Reste donc à préparer le terrain par une solide réflexion doctrinale. Et à attendre que le contexte politique soit favorable à une telle novation.

R É S U M É

Quoique modeste, l'usage du référendum a donné lieu sous la V^e République à de nombreux débats juridico-politiques. Mais on attend toujours le grand débat qui poserait clairement le problème de fond : celui de la complémentarité des techniques référendaires et des techniques parlementaires dans une démocratie moderne. Notamment par le jeu de l'initiative populaire.

FRANCIS HAMON

L'EXTENSION DU RÉFÉRENDUM :
DONNÉES, CONTROVERSES,
PERSPECTIVES

P

ARMIS LES INSTITUTIONS NOUVELLES introduites par la Constitution du 4 octobre 1958, le référendum est probablement celle dont, au moins jusqu'à une date récente, l'avenir paraissait le plus incertain. A la flambée de la période gaulliste, où les référendums étaient non seulement fréquents mais aussi fortement dramatisés, leur échec pouvant entraîner la démission du chef de l'État, a succédé une langueur prolongée. Trois référendums seulement de 1970 à 1995. De plus, à la différence du général de Gaulle, les présidents qui en ont pris l'initiative ont toujours évité de lier la poursuite de leur mandat au résultat de la consultation, de sorte que le ressort dramatique ne fonctionnait plus. Et cette démocratie semi-directe sans enjeu plébiscitaire ne parvenait plus guère à mobiliser les foules : le taux de participation était en effet médiocre, sauf lorsque, comme en 1992 (traité de Maastricht), l'enjeu législatif paraissait lui-même important.

A en juger par les déclarations publiques et les professions de foi, la classe politique presque tout entière était prête à se mobiliser pour assurer la survie du référendum. On cherchait les causes de son dépérissement dans les dispositions mêmes de l'article 11 : le champ des lois référendaires n'était pas suffisamment large, le déclenchement de la procédure dépendait trop exclusivement de la décision du président de la République. De François Mitterrand à Jean-Marie Le Pen, en passant par Valéry Giscard d'Estaing, Jacques Chirac, Raymond Barre et Édouard Balladur, la plupart des dirigeants politiques s'étaient pro-

1. *JO*, Sénat, 25 juillet 1995, p. 1320.

2. Doc. AN, n° 2120 (10^e législature), p. 12.

noncés pour un usage plus fréquent et plus régulier du référendum, pour l'extension de son domaine et enfin (*last but not least*) pour l'institution d'une procédure d'initiative populaire ou parlementaire pouvant s'exercer concurremment à l'initiative présidentielle. Dans le but de renforcer l'État de droit et d'éviter les dérives populistes, certains préconisaient en outre l'institution d'un contrôle préalable du Conseil constitutionnel sur les textes soumis au référendum.

Après l'échec de deux projets mitterrandiens, dont le premier (déposé en 1984) fut rejeté par le Sénat et dont le second (déposé en 1993) ne fut même pas débattu par le Parlement, une réforme de l'article 11 a été finalement réalisée par la loi du 4 août 1995, adoptée moins de trois mois après l'élection de Jacques Chirac à la présidence de la République. Mais cette réforme n'a pas entraîné un véritable bouleversement. Le référendum est toujours conçu comme une prérogative exclusivement présidentielle, bien que son champ ait été considérablement étendu. Quant aux perspectives de développement de la démocratie semi-directe, elles paraissent pour le moment toujours aussi incertaines.

LA DÉFENSE DES PRÉROGATIVES PRÉSIDENTIELLES

Dans ses grandes lignes, la procédure de l'article 11 n'a pas été sensiblement modifiée par la réforme : l'initiative de la consultation populaire appartient toujours au chef de l'État sur proposition du gouvernement pendant la durée des sessions ou sur proposition conjointe des deux Assemblées. Tous les amendements tendant à instituer une initiative concurrente ou prévoyant un contrôle préalable du Conseil constitutionnel ont été rejetés. Quant au Parlement, si son intervention est désormais obligatoire, son rôle demeure limité.

Le refus du partage de l'initiative

L'idée d'élargir l'initiative du référendum en permettant son déclenchement par des citoyens, par des membres de l'opposition parlementaire ou par une certaine combinaison de ces deux éléments, est depuis quelques années à la mode. Elle figurait aussi bien dans le projet mitterrandien de 1993 (issu des travaux du comité Vedel) que dans celui de

3. *JO*, Sénat, 25 juillet 1995, p. 1321.

4. *JO*, AN, 12 juillet 1995, p. 916-917.

l'Union pour la France, qui regroupait les principales formations de la droite parlementaire. Elle tend à devenir l'un des thèmes privilégiés du discours rituel sur la démocratie (« Plus démocrate que moi, tu meurs ! »), mais il s'agit d'affirmations de principe qui ne dépasseront sans doute pas de sitôt le stade de la propagande électorale. Force est en effet de constater qu'il n'existe actuellement en France aucune volonté politique de réaliser une telle réforme. Tantôt, elle est renvoyée à un futur indéterminé : ainsi le garde des Sceaux, Jacques Toubon, a-t-il déclaré que l'initiative populaire ne pourrait être « apprivoisée » en France que par une société « apaisée »¹. Tantôt, elle est assortie d'un tel luxe de précautions que son fonctionnement deviendrait pratiquement très difficile : ainsi le système proposé par François Mitterrand en 1993 nécessitait-il le soutien de 20 % des électeurs inscrits *dans chaque département ou territoire*, c'est-à-dire au total environ 7 millions de signatures (soit quatorze fois plus qu'en Italie et, proportionnellement à la population, sept fois plus qu'en Suisse).

113

Ces réticences plus ou moins voilées ne sont pas nécessairement inspirées par la peur du peuple, comme on le dit parfois. Le propre de l'initiative populaire, c'est qu'elle risque de bousculer le calendrier politique en fonction duquel la majorité et l'opposition ont établi leurs prévisions. Elle s'accorde donc mal avec la logique du système de l'alternance et plus le domaine du référendum est étendu, plus cette incompatibilité est grave. Pierre Mazeaud, rapporteur du projet à l'Assemblée nationale, s'est d'ailleurs expliqué sur cette question avec une parfaite franchise : « Il serait particulièrement mal venu que l'opposition entrave par ce biais [celui de l'initiative populaire] l'action de la majorité qui doit pouvoir appliquer le programme sur lequel elle a été élue afin que, le moment venu, les électeurs puissent juger de son action en toute clarté ; et cela *a fortiori* si les orientations générales de la politique économique et sociale peuvent faire l'objet d'un référendum². »

Le refus du contrôle a priori

On sait que, par une décision du 6 novembre 1962, le Conseil constitutionnel s'était déclaré incompétent pour contrôler la conformité à la Constitution des lois adoptées par la voie du référendum, et qu'il a confirmé cette jurisprudence trente ans plus tard en rejetant sans l'avoir

5. Entretien sur les institutions avec Olivier Duhamel, in *Pouvoirs*, n° 45, p. 131.

6. Voir notamment *JO*, AN, 11 juillet 1995, p. 844.

examiné au fond le recours dirigé contre la loi de ratification du traité de Maastricht. Mais en 1962, de même qu'en 1992, le Conseil avait été saisi dans le cadre de la procédure de l'article 61 al. 2 : il n'avait donc pas d'autre alternative que de se déclarer incompétent ou de prendre le risque d'annuler une loi déjà approuvée par le peuple, ce qui eût été politiquement délicat pour une instance composée de magistrats non élus et non responsables devant le suffrage universel. Le système proposé par le comité Vedel, repris sous forme d'amendement par les groupes socialistes de l'Assemblée nationale et du Sénat, permettait d'échapper à cette alternative car, comme en Italie, la conformité du projet de loi à la Constitution devait être appréciée avant l'organisation du référendum.

114 D'autre part, depuis qu'il peut être saisi par soixante députés ou soixante sénateurs, le rôle du Conseil constitutionnel a changé de nature : il n'apparaît plus uniquement, ni même principalement, comme une « arme contre la déviation du régime parlementaire », c'est-à-dire comme le défenseur des prérogatives de l'exécutif, mais aussi comme le protecteur des droits et libertés énoncés dans la Déclaration de 1789 ou dans le Préambule de 1946. Dans la mesure où l'extension envisagée du référendum concernait une partie au moins de ces droits et libertés (ceux du Préambule de 1946), il pouvait sembler logique que la compétence du Conseil constitutionnel fût étendue aux lois référendaires.

Pour s'opposer à ces amendements, le gouvernement a développé deux arguments de valeur très inégale :

Le premier consistait à affirmer que l'extension du référendum ne pouvait pas mettre en cause le « bloc de constitutionnalité³ ». Pourtant, dans les matières économiques et sociales comme dans les autres, principes constitutionnels et principes législatifs sont étroitement imbriqués, de sorte qu'il est pratiquement impossible de garantir qu'aucun projet référendaire ne chevauchera jamais la limite des deux domaines.

Le second reposait sur l'article 5, qui charge le président de la République de veiller au respect de la Constitution. A en juger par certaines déclarations du garde des Sceaux, le gouvernement en déduisait que le président de la République doit être seul juge de la constitutionnalité de ses actes, tout au moins lorsqu'il s'agit d'un pouvoir propre,

7. Christian Bigaut, « La révision constitutionnelle du 4 août 1995 », *Regards sur l'actualité*, n° 214, p. 14.

8. Intervention de Pierre Fauchon, *JO*, Sénat, 29 juillet 1995, p. 1720.

9. Cette éventualité a été évoquée à plusieurs reprises au cours des débats : voir notamment l'intervention du sénateur Bourgoïn (*JO*, Congrès, 1^{er} août 1995, p. 8).

ce qui est précisément le cas de la décision de soumettre un projet de loi au référendum. Toute intervention du Conseil constitutionnel dans la procédure de l'article 11 aboutirait donc à remettre en cause l'équilibre des pouvoirs voulu par les constituants de 1958⁴. Ce raisonnement n'est pas pleinement convaincant car le président peut veiller au respect de la Constitution sans en être lui-même le gardien, c'est-à-dire sans être compétent pour trancher en dernier ressort les litiges concernant son interprétation. Mais l'argument n'est pas logiquement réfutable, car il s'appuie sur l'esprit de la Constitution, c'est-à-dire sur des principes métajuridiques qui n'ont jamais été nettement formulés.

Toutefois, les positions de la majorité et de l'opposition sur ce problème sont sans doute moins antagonistes qu'on ne pourrait le penser à la lecture des débats de juillet 1995. D'une part, en 1988, le président Mitterrand avait lui-même souhaité que l'article 11 demeurât l'une des voies possibles de la réforme constitutionnelle, ce qui paraît logiquement incompatible avec l'idée d'un contrôle de constitutionnalité⁵. D'autre part, le garde des Sceaux a indiqué qu'une intervention du Conseil constitutionnel dans le cadre de l'article 11 pourrait être envisagée si la voie normale de la révision constitutionnelle, c'est-à-dire celle de l'article 89, était aménagée en tenant compte des propositions du comité Vedel⁶. Celles-ci permettraient au président de la République de soumettre au référendum un projet de révision de la Constitution dans l'hypothèse où les deux Assemblées ne parviendraient pas à se mettre d'accord sur un texte identique, à condition que ce projet soit adopté à la majorité des trois cinquièmes par l'une ou l'autre Assemblée.

Mais une réforme associant la modification de l'article 11 et celle de l'article 89 se heurterait vraisemblablement à la résistance du Sénat, qui craindrait de perdre ainsi une partie de son poids politique.

Le rôle limité des Assemblées parlementaires

10. *JO*, Sénat, 28 juillet 1995, p. 1395.

11. Voir cependant sur ce point l'opinion de François Luchaire, in « La loi constitutionnelle du 4 avril 1995 », *RDP*, 1995, p. 1428 : « On peut d'ailleurs se demander si un gouvernement renversé peut encore soumettre à la décision présidentielle un projet de loi référendaire. Le vote d'une motion de censure serait donc susceptible de bloquer la procédure référendaire. » Il nous semble au contraire que, d'après l'économie générale du texte, au moment où s'ouvre la phase parlementaire de la procédure, l'existence de la proposition gouvernementale est déjà un fait acquis. Et même si, au moment où la motion de censure est déposée, les termes de la proposition n'ont pas encore été définitivement arrêtés, le Premier ministre peut encore, pendant le délai de quarante-huit heures prévu à l'article 49 al. 2, formaliser cette proposition en provoquant d'urgence une délibération du Conseil des ministres.

En prévoyant qu'une proposition de référendum émanant du gouvernement ne pouvait être faite que pendant la durée des sessions, le texte initial de l'article 11 évoquait déjà d'une manière implicite la possibilité d'un débat parlementaire sur cette proposition. Mais un tel débat n'avait rien d'automatique. L'initiative pouvait d'abord en être prise par le gouvernement lui-même, comme ce fut le cas en décembre 1960 lorsque le Premier ministre, Michel Debré, fit devant chaque assemblée une déclaration concernant le référendum sur l'autodétermination de l'Algérie. A l'Assemblée nationale, un débat sur le référendum projeté pouvait également être provoqué par le dépôt d'une motion de censure, comme celle qui fut adoptée contre le gouvernement Pompidou en octobre 1962 à propos de la réforme du mode d'élection du président de la République. Enfin, tant au Sénat qu'à l'Assemblée nationale, il était toujours possible d'aborder ce sujet par le biais d'une question orale inscrite à l'ordre du jour de la séance hebdomadaire prévue par l'article 48 al. 2.

A la suite d'un amendement présenté conjointement par les présidents de trois groupes politiques du Sénat, la loi du 4 août 1995 a rendu explicite et obligatoire ce qui était auparavant implicite et facultatif. Aux termes du nouvel alinéa 2 de l'article 11 : « lorsque le référendum est organisé sur proposition du gouvernement, celui-ci fait, devant chaque assemblée, une déclaration qui est suivie d'un débat ». On a parlé à ce sujet d'une « reparlementarisation » des débats référendaires⁷. Mais à quel stade de la procédure les déclarations du gouvernement doivent-elles intervenir ? Sur quel objet les débats porteront-ils ? Et le Parlement pourrait-il éventuellement s'opposer à la tenue du référendum ?

Bien que le texte ne le précise pas, l'étape parlementaire se situera presque certainement en amont de la décision du président de la République, ne serait-ce qu'afin d'éviter qu'on puisse avoir la tentation de le mettre en cause dans les débats. Mais il faut que la procédure soit déjà engagée, ce qui suppose que la proposition du gouvernement « existe, qu'on la connaît et qu'elle constitue donc l'un des éléments du

12. Dans son allocution du 22 février 1996, le président de la République a affirmé que l'article 11 de la Constitution, tel qu'il a été révisé en août 1995, ne permettait pas d'organiser un référendum sur la conscription. Mais, d'une part, l'armée peut être considérée comme un pouvoir public et la conscription comme une modalité de son organisation. D'autre part si, comme on le dit parfois, la conscription est un « outil d'intégration, de civisme et de formation professionnelle », sa suppression, ainsi que son remplacement par un service civique (obligatoire ou non), sont des réformes qui intéressent la politique sociale de la nation.

débat⁸ ».

Le but de cette étape parlementaire est de permettre aux Assemblées de participer au débat national sur les problèmes de fond qui seront évoqués au cours de la campagne, c'est-à-dire sur les options ouvertes par le référendum. Mais rien ne pourra évidemment empêcher les députés ou les sénateurs d'évoquer également dans leurs interventions des problèmes de forme, concernant par exemple la constitutionnalité du projet de loi soumis au référendum ou la formulation de la question. Il n'est d'ailleurs pas impossible que le gouvernement accepte parfois de modifier quelque peu les termes de sa proposition pour tenir compte de certaines suggestions⁹, comme le Premier ministre Michel Debré s'était déclaré prêt à le faire en 1960.

En dehors de l'hypothèse du dépôt d'une motion de censure, qui ne concerne que la seule Assemblée nationale, les débats consécutifs à la déclaration gouvernementale ne pourront être conclus par aucun vote. Cette règle résulte du silence même du nouvel article 11 puisque, selon une jurisprudence très ferme du Conseil constitutionnel, les assemblées parlementaires ne peuvent voter que lorsque cela est expressément prévu par la Constitution. Quant à la motion de censure, on sait qu'en octobre 1962 son adoption n'avait pas empêché le déroulement du référendum. La portée de ce précédent est toutefois limitée du fait que le gouvernement Pompidou n'avait été renversé que le 6 octobre, alors que la décision du président de la République était intervenue quatre jours auparavant. Mais comme l'a rappelé le rapporteur du projet au Sénat, Jacques Larché, « la censure n'a pas d'effet rétroactif¹⁰ ». Même si le gouvernement était renversé avant la décision du président, cela ne remettrait donc pas en cause une proposition qui, par hypothèse, existait¹¹ déjà avant l'intervention du Parlement. Et rien n'empêcherait juridiquement le président de la République de donner suite à cette proposition.

La « reparablementarisation » des débats référendaires n'a donc en définitive qu'une portée limitée. Sans doute à l'avenir le Parlement devrait-il être associé plus étroitement à la campagne référendaire, mais son rôle dans le déclenchement de la procédure et son influence sur la formulation de la question n'ont pas été sensiblement renforcés. Cette faiblesse est d'autant plus grave que, du fait de la réforme, une certaine « banalisation » du référendum paraît désormais possible.

117

13. Voir l'intervention du rapporteur du projet au Sénat, J. Larché, *JO*, Sénat, 26 juillet 1995, p. 1391.

VERS UNE « BANALISATION » DU RÉFÉRENDUM ?

Le domaine du référendum législatif peut être déterminé de deux manières : ou bien l'on part du principe qu'il comprend les mêmes matières que le domaine de la loi parlementaire, sous réserve de celles dont l'exclusion est expressément prévue : telle est par exemple la méthode de la Constitution italienne (art. 75) ou de la Constitution danoise (art. 42) ; ou bien il ne comprend que des matières limitativement énumérées. Après quelques hésitations, les auteurs de la Constitution de 1958 s'étaient ralliés à cette seconde méthode, qui traduit une conception plus restrictive de la démocratie semi-directe. D'après le texte originel de l'article 11, le domaine du référendum ne comprenait en effet que les projets de loi « portant sur l'organisation des pouvoirs publics, comportant approbation d'un accord de communauté ou tendant à autoriser la ratification d'un traité qui, sans être contraire à la Constitution, aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions ».

En apparence, la loi du 4 août 1995 est restée fidèle à cette méthode énumérative, mais elle a introduit dans l'énumération un élément d'une portée si générale qu'il aboutit presque à inverser le principe : « les réformes relatives à la politique économique ou sociale de la nation et aux services publics qui y concourent ». Les limites de cette catégorie sont tellement imprécises qu'il paraît désormais pratiquement impossible de dresser une liste exhaustive des matières comprises dans le champ du référendum.

Cette loi a suscité des inquiétudes chez les parlementaires, y compris dans les rangs de la majorité. D'après le texte initial du projet gouvernemental, l'extension concernait, d'une part, « les orientations générales de la politique économique et sociale de la nation » et, d'autre part, « les règles fondamentales de l'organisation et du fonctionnement des services publics ». Au cours des débats, deux amendements ont été adoptés, avec l'accord du gouvernement : en premier lieu, le mot « réformes » a été substitué à l'expression « orientations générales », afin de marquer que la loi référendaire peut (et même doit normalement) avoir un contenu normatif précis. Mais cette modification ne semble pas exclure la possibilité d'un référendum sur un texte se bornant à fixer de grands

14. Voir notamment *JO*, AN, 11 juillet 1995, p. 896, et *JO*, Sénat, 26 juillet 1995, p. 1378.

objectifs, par exemple une loi de programme ou une loi d'habilitation. En second lieu, il a été spécifié que seuls étaient visés les services publics « concourant à la politique économique ou sociale de la nation ». Mais la plupart des autres services publics, c'est-à-dire ceux qui participent aux fonctions régaliennes de l'État (défense, justice, police, administration générale, etc.), étaient en fait déjà compris dans le champ du référendum, car on peut les rattacher à l'organisation des pouvoirs publics¹².

A la différence des projets mitterrandiens de 1984 et 1993, la loi du 4 août 1995 n'inclut pas expressément dans le champ du référendum les « garanties fondamentales des libertés publiques ». Mais certaines de ces garanties n'en sont pas moins susceptibles d'être affectées par des réformes relatives à la politique économique ou sociale de la nation. C'est évident en ce qui concerne les droits et libertés que le Préambule de 1946 a proclamés en tant que « principes économiques ou sociaux particulièrement nécessaires à notre temps » : droit au travail, droit de grève, liberté syndicale, droit à la santé, droit à l'éducation, etc. Quant aux grands principes traditionnels exposés dans la Déclaration de 1789 (liberté, sûreté, droit de propriété, etc.), ils sont sans doute moins directement concernés par la politique économique ou sociale puisqu'il s'agit surtout de facultés individuelles, mais ils n'échappent pas pour autant à son influence : il est évident par exemple que l'exercice effectif de la liberté de la presse dépend pour une bonne part des avantages accordés aux entreprises de presse par la législation fiscale ou économique.

119

Et comme aucun contrôle du Conseil constitutionnel n'est prévu, il serait vain d'espérer que les limites de la « politique économique ou sociale de la nation » puissent être rigoureusement définies : il s'agit en fait d'une notion fonctionnelle que le gouvernement et le président de la République pourront interpréter librement.

A propos de la loi du 4 août 1995, on a parlé de « banalisation » du référendum¹³. Mais cette « banalisation » est seulement potentielle. En effet, bien que les limites de son domaine aient été considérablement reculées, le référendum a toujours un caractère purement facultatif. Et les perspectives de développement de la démocratie semi-directe dépendent donc surtout des stratégies du pouvoir.

LES STRATÉGIES DU POUVOIR

15. Voir *Le Monde*, 3 octobre 1995.

Au cours des travaux préparatoires, le garde des Sceaux, Jacques Toubon, a tenté de justifier la réforme de l'article 11 par le fait que les grands axes de la politique ne sont plus tout à fait ce qu'ils étaient trente-sept ans auparavant, c'est-à-dire au moment de l'entrée en vigueur de la Constitution : « Le référendum doit être utilisé pour résoudre des questions capitales, à des moments stratégiques. Le champ du référendum, tel qu'il avait été défini en 1958, traduisait cet impératif. Mais les grands choix institutionnels ont été faits et l'organisation des pouvoirs publics rencontre un large accord général [...] Les questions d'aujourd'hui ne sont pas institutionnelles ; elles sont économiques et sociales [...] L'extension du champ du référendum vise à donner aux citoyens non seulement la parole mais encore le pouvoir sur un certain nombre de ces sujets. » Mais il n'a pas précisé dans quelles conditions le peuple serait invité à se prononcer sur de telles questions. En extrapolant à partir de quelques précédents français ou étrangers, on peut envisager plusieurs stratégies qui correspondent à trois grands types de référendums.

Quels types de référendum ?

- Un référendum de combat fondé sur une stratégie de rassemblement offensive : c'est le procédé que le général de Gaulle a utilisé avec succès durant les premières années de la V^e République pour régler des problèmes de souveraineté (autodétermination, puis indépendance de l'Algérie) ou de réforme institutionnelle (élection du président de la République au suffrage universel direct). La nature des questions posées se prêtait particulièrement bien à une division de l'opinion en deux camps : pour la paix ou pour la poursuite d'une guerre coloniale ; pour la République des citoyens ou pour celle des notables. Certains éléments de l'actuelle majorité envisagent depuis longtemps une démarche analogue pour réformer le système éducatif, d'autres services publics ou la politique sociale : il s'agirait d'utiliser le référendum non plus, comme du temps de De Gaulle, contre des formations politiques mais contre des organisations syndicales ou professionnelles accusées de corporatisme, de conservatisme ou d'archaïsme¹⁴.

Mais, d'une part, ces organisations sont sans doute moins isolées au sein de l'opinion que ne l'étaient les partisans de l'Algérie française ou

16. L. Favoreu et L. Philip, *Les Grandes Décisions du Conseil constitutionnel*, 8^e éd., p. 191.

les nostalgiques de la IV^e République. D'autre part, s'agissant des grands problèmes sociaux tels que le chômage, peu de Français croient encore à l'existence d'une solution miracle : la mobilisation en faveur du « oui » risquerait donc d'être trop faible pour compenser la cristallisation de tous les mécontentements autour du « non ». Et ce type de référendum serait sans doute aussi dangereux pour le pouvoir que pour les intérêts corporatistes dont il tenterait ainsi de briser la résistance.

● Un référendum d'apaisement fondé sur une stratégie de concertation : c'est, semble-t-il, l'hypothèse que privilégiait le Premier ministre, Alain Juppé, dans sa déclaration de politique générale à l'Assemblée nationale le 23 mai 1995, lorsqu'il indiquait que le référendum devait être l'aboutissement d'une longue procédure permettant d'obtenir « l'accord le plus large autour d'un projet ». Dans cet esprit, le ministre de l'Éducation nationale a créé une commission spéciale (dite « commission Fauroux »), qui est majoritairement composée de représentants de la société civile, et dont les travaux pourraient déboucher sur un référendum si l'on parvient à se mettre d'accord sur de grandes orientations. Mais si cette démarche consensuelle permet d'écarter le spectre d'une victoire du « non », elle risque d'aboutir à la mise au point d'un texte simplement proclamatoire de bonnes intentions, dont le contenu ne suffirait peut-être pas à mobiliser l'électorat. Or, comme le montre le précédent du scrutin de 1988 sur l'avenir de la Nouvelle-Calédonie,

121

17. Voir, sur ce point, Francis Hamon, « Vox imperatoris, vox populi ? Réflexions sur la place du référendum dans un État de droit », in *L'État de droit. Mélanges offerts à Guy Braibant*, Paris, Sirey, 1996.

lorsque le « oui » dépasse à peine le quart des inscrits, il ne renforce nullement l'autorité du président de la République et la procédure même du référendum souffre d'un certain discrédit.

● Un référendum de désengagement fondé sur une stratégie d'ouverture : on ne peut citer aucun précédent concernant la France ; mais, en Suède, il est arrivé que le gouvernement et le Parlement décident de soumettre aux électeurs trois options concernant par exemple la réforme du système des pensions de retraite (1957), ou le développement de l'énergie nucléaire (1980), sans en recommander spécifiquement aucune. Le référendum préconisé par Bernard Kouchner sur la réforme de la Sécurité sociale pourrait s'inspirer d'une telle démarche¹⁵. Mais le désengagement qu'elle implique de la part des pouvoirs publics serait-il compatible avec l'esprit des institutions françaises qui confient au président de la République, en liaison avec le Premier ministre (ou plus

spécialement à ce dernier en période de cohabitation), le soin de diriger les affaires du pays ?

Quel que soit le type de référendum retenu, des problèmes pourraient également se poser en ce qui concerne le statut des lois adoptées par cette voie.

Quel statut pour les lois référendaires ?

Le statut des lois référendaires a été précisé par la jurisprudence du Conseil constitutionnel : elles sont assimilées à des lois ordinaires, dans la mesure où il est possible de les modifier par la voie parlementaire ; mais elles échappent au contrôle de constitutionnalité qui peut s'exercer sur les lois parlementaires.

En période de concordance des majorités parlementaire et présidentielle, ce statut hybride est doublement avantageux pour le chef de l'État. Pour empêcher l'opposition de déclencher le contrôle de constitutionnalité, il peut en effet décider de soumettre un projet de loi au référendum. Mais si un peu plus tard la loi ainsi adoptée appelle des modifications, celles-ci pourront être opérées par la voie parlementaire, au cas notamment où une baisse de la cote de popularité du chef de l'État rendrait inopportune la tenue d'un second référendum sur le même sujet. La loi modificatrice pourra alors être déferée par l'opposition au Conseil constitutionnel ; mais ce dernier n'exercera son contrôle que sur les éléments nouveaux qu'elle contient par rapport à la loi référendaire.

Il est évident que l'extension du champ du référendum accroît la marge de manœuvre dont dispose le chef de l'État dans une telle situation et que, par voie de conséquence, elle risque de gêner le développement du contrôle de constitutionnalité. Il serait cependant imprudent d'affirmer que le statut de la loi référendaire est définitivement fixé. Avec L. Favoreu et L. Philip, on peut en effet « se poser la question de savoir si le Conseil constitutionnel ne sera pas conduit un jour à infléchir sa jurisprudence au cas où le président de la République utiliserait trop fréquemment l'article 11 de la Constitution pour éviter au législateur parlementaire la censure du juge constitutionnel¹⁶ ».

Plus encore peut-être qu'au bloc de constitutionnalité, la loi référendaire risque de porter atteinte au bloc de conventionnalité, c'est-à-dire à l'ensemble des conventions internationales qui, aux termes de l'article 55 de la Constitution, « bénéficient d'une autorité supérieure à

celle des lois, sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie ». Il s'agit notamment de la Convention européenne des droits de l'homme, et du droit communautaire originaire ou dérivé, dont la masse est impressionnante et qui encadre déjà toute la législation économique. Mais le bloc de conventionnalité est probablement mieux garanti contre de telles atteintes que le bloc de constitutionnalité. D'une part, en effet, les juridictions judiciaires et administratives, qui veillent au respect du principe posé par l'article 55 de la Constitution, ne sont nullement obligées de suivre l'exemple du Conseil constitutionnel et de faire un sort spécial aux lois référendaires¹⁷. D'autre part, même en cas de défaillance des juges nationaux, le contrôle des juridictions internationales spécialisées (Cour européenne des droits de l'homme, Cour de justice des communautés européennes) permettrait au moins de limiter les risques de dérive référendaire.

123

D'un point de vue théorique, la loi du 4 août 1995 renforce considérablement les pouvoirs du président de la République. Mais en pratique, il n'est pas possible de prévoir l'impact de cette réforme sur le fonctionnement des institutions car, dans une démocratie, un référendum est presque toujours une entreprise pleine d'aléas. Dans certaines circonstances, ce peut être une arme très efficace, comme l'a montré le précédent d'octobre 1962. Mais il n'en va pas toujours ainsi, et il est sans doute moins difficile d'élargir le champ du référendum que de savoir l'utiliser à bon escient.

R É S U M É

La loi du 4 août 1995 étend le référendum aux questions relatives à la politique économique ou sociale de la nation, la procédure demeurant pratiquement inchangée. L'impact de cette réforme dépendra des stratégies du pouvoir : référendums de combat fondés sur une stratégie offensive, référendums d'apaisement fondés sur une stratégie de concertation ou référendums de désengagement fondés sur une stratégie d'ouverture.

1. Le même droit appartient aussi à huit cantons ; mais les cantons n'en ont jamais usé.

JEAN-FRANÇOIS AUBERT

LEÇONS SUISSES

ON RÉCLAME DES LEÇONS AUX SUISSES ! Au fond, pourquoi pas ? Non pas qu'ils raffolent d'en donner, comme on le leur reproche trop souvent. Mais ils n'y répugnent pas, ils le font même volontiers quand on le leur demande. Alors, commençons tout de suite. Il y aura trois leçons : l'une sur les règles, la deuxième sur les applications, la troisième sur ce qu'on en peut penser. 125

I. L'APPAREIL

Avant de voir s'il y a quelque chose à chercher dans l'expérience des Suisses, il faut essayer de se rappeler les règles sur lesquelles elle se fonde. Et comprendre aussi que ces règles sont de deux niveaux : le niveau du droit fédéral, le niveau des droits des cantons. Or, comme la Suisse compte vingt cantons et six demi-cantons, ce n'est donc pas d'un appareil qu'il faudrait parler, mais de vingt-sept. Inutile d'aller plus loin sur cette voie, nous risquerions de tout embrouiller.

Disons seulement, pour n'y plus revenir, que les systèmes cantonaux, qui présentent d'ailleurs entre eux d'assez notables différences, sont en général plus démocratiques que celui de la Confédération. Par exemple, tous les cantons connaissent le référendum financier (le vote populaire sur les crédits), que la Confédération ne pratique pas.

2. Il ne reste guère, à l'heure actuelle, que la prohibition de l'absinthe (l'interdiction de certains modes d'abattage du bétail a été déconstitutionnalisées en 1973). On rappellera ici que la plupart des détails qui encombrant la Constitution fédérale sont dus, non à l'initiative populaire (qui est rejetée dans la grande majorité des cas ; voir plus loin, II), mais au Parlement lui-même, qui cherche à s'assurer ainsi un référendum favorable.

Certains cantons ont inventé des procédures plus nuancées que la Confédération, des votes sur des questions préalables, des votes sur des variantes, etc. Mais nous croyons ne pas rétrécir indûment le champ de cet exposé en le limitant au référendum *fédéral* ; on ne peut pas parler de tout en douze pages.

Le référendum fédéral est réglé principalement par la Constitution fédérale de 1874, aux articles 120 à 123 pour le référendum sur la Constitution elle-même et aux articles 89 et 89 *bis* pour le référendum sur les lois ordinaires, certains arrêtés et certains traités internationaux. Il est réglé accessoirement par deux lois fédérales : la loi sur les rapports entre les conseils, de 1962, qui détermine le contenu des actes législatifs et, par conséquent, contribue à définir les objets du référendum, et la loi sur les droits politiques, de 1976, en voie de révision, qui organise la

126

procédure référendaire. La distinction la plus immédiate se fait entre le référendum *obligatoire* et le référendum *facultatif*. Le référendum est obligatoire quand il a lieu d'office, sans qu'il soit nécessaire de le demander. Il est facultatif quand il n'a lieu que sur demande.

Le référendum est obligatoire pour toutes les révisions de la Constitution fédérale, totales (il n'y en a plus eu depuis 1874) ou partielles (art. 123 Cst. féd.). Il est également obligatoire pour les arrêtés urgents qui dérogent à la Constitution (art. 89 *bis* III). Il l'est enfin pour les arrêtés d'approbation de certains traités internationaux particulièrement importants (art. 89 V).

Le référendum est facultatif pour toutes les lois fédérales, pour les actes appelés arrêtés fédéraux de portée générale, ainsi que pour les arrêtés d'approbation de certains traités internationaux (art. 89 II à IV).

Les révisions de la Constitution sont proposées par le Parlement ou par une « initiative populaire » appuyée par au moins cent mille citoyens, dont les signatures doivent être réunies dans un délai maximum de dix-huit mois. L'initiative populaire est un instrument incisif ; elle déclenche le référendum obligatoire sans que le Parlement puisse l'empêcher ; tout ce qu'il peut faire est de lui opposer un contre-projet, qui sera soumis au référendum en même temps que le projet proposé

3. Douze : majorité de vingt cantons et six demi-cantons. Signalons dès maintenant que, sur environ trois cents cas où la double majorité était requise, il n'est arrivé que huit fois que les cantons tiennent en échec une majorité populaire positive. Mais le phénomène s'est tout de même produit deux fois dans une seule journée de 1994 (voir plus loin, II).

par l'initiative populaire.

Les autres actes soumis au référendum obligatoire et tous les actes exposés au référendum facultatif sont proposés par le Parlement. Le droit fédéral ne connaît pas l'initiative populaire tendant à l'adoption d'une loi ou d'un arrêté.

Le droit de demander le référendum, là où il est facultatif, appartient à cinquante mille citoyens, dont les signatures doivent être réunies dans un délai maximum de quatre-vingt-dix jours à compter de la publication de la loi ou de l'arrêté¹.

En d'autres termes, les citoyens suisses ont, dans le système fédéral de démocratie directe, trois droits : ils peuvent proposer une révision de la Constitution (initiative populaire), ils peuvent demander le référendum s'il est facultatif, et naturellement ils peuvent prendre part au référendum lui-même, qui, dans le langage utilisé ici, désigne le vote populaire.

Tout cela est peut-être laborieux à décrire, mais facile à comprendre. Voici qui est plus compliqué. Il s'agit de bien voir quels sont les *objets* du référendum.

Nous disons d'abord les révisions de la Constitution. Mais il faut considérer qu'il n'y a pas de définition de la matière constitutionnelle ; on peut mettre dans la Constitution tout ce que les citoyens acceptent d'y mettre (comme on le fait dans les États américains). Cela ne veut pas dire qu'en pratique on y mette n'importe quoi, les propositions extravagantes sont en général écartées². Mais cela signifie tout de même qu'à peu près n'importe quelle question peut être soumise au référendum, notamment par la voie de l'initiative populaire, ce qui a fait que le peuple suisse s'est prononcé, depuis plus d'un siècle, sur les thèmes les plus variés.

La notion de loi n'offre pas de perspectives aussi larges. La loi, comme objet possible de référendum, s'entend dans un sens ordinaire. Il s'agit de l'acte normatif que le Parlement adopte dans le domaine de la compétence législative de la Confédération.

La notion d'arrêté de portée générale est, en revanche, une spécialité suisse. La Constitution dit qu'un tel arrêté est exposé au référendum (art. 89 II), sans préciser ce qu'il peut contenir ; on aurait donc pu penser y mettre des crédits et introduire, de cette façon, le référendum finan-

4. Il s'agissait, dans les onze cas, de mesures de politique anti-inflationniste adoptées entre 1964 et 1975 et mises immédiatement en vigueur ; comme elles étaient contraires à la garantie de la propriété et de la liberté économique, elles ont fait l'objet d'un référendum obligatoire.

cier dans le droit fédéral. On aurait pu y mettre des actes administratifs importants. Mais le Parlement, dans la loi de 1962 qui a été citée plus haut, en a jugé autrement : l'arrêté de portée générale ne peut être qu'un acte normatif de durée limitée – ce qui, tant que la loi n'est pas modifiée sur ce point, enlève à cette figure une partie de son intérêt.

Quant aux traités internationaux : les catégories sujettes à référendum sont définies avec une relative précision (art. 89 III à V). Il s'agit notamment de l'adhésion à une organisation de sécurité collective ou à une communauté supranationale (référendum obligatoire) ou de traités qui entraînent une unification multilatérale du droit (référendum facultatif). Les mots utilisés par la Constitution posent inévitablement quelques problèmes d'interprétation, mais ceux-ci ne diffèrent pas de ce qu'on rencontre ailleurs.

128

Ajoutons, pour terminer, trois indications utiles :

– Le référendum n'est jamais consultatif, il est toujours *décisif*. La révision constitutionnelle ou la loi rejetée ne peut pas entrer en vigueur. Le Parlement peut sans doute la proposer une deuxième fois ; mais elle sera sujette à un deuxième référendum.

– Le référendum est, en général, *suspensif*. La procédure référendaire doit être achevée avant que l'acte qui y est sujet puisse entrer en vigueur. Le référendum n'est abrogatoire que pour les arrêtés que le Parlement a déclarés urgents ; ces arrêtés entrent immédiatement en vigueur, mais ils cessent de produire effet au bout d'un an s'ils ont été, dans l'intervalle, rejetés en référendum.

– Dans les cas de référendum obligatoire que nous avons énumérés plus haut, le résultat n'est positif qu'à la *double majorité du peuple et des cantons*. Cela signifie que l'acte n'est considéré comme accepté que s'il l'est par la majorité des citoyens qui prennent part au vote dans l'ensemble du pays et par une majorité de citoyens dans une majorité de cantons (c'est-à-dire dans douze d'entre eux)³.

II. LE FONCTIONNEMENT DE L'APPAREIL

Voici d'abord quelques informations statistiques. Ces données couvrent la période qui va de la création de l'État fédéral, en 1848, jusqu'au 31 décembre 1995.

5. C'est le dernier des douze cas mentionnés dans notre statistique ; voir ci-dessus.

Les citoyens suisses ont été invités à se prononcer sur 437 questions (dont 220 au cours des trente dernières années). Il s'agissait, pour 311 d'entre elles, d'un référendum obligatoire et, pour 126, d'un référendum facultatif.

Référendum obligatoire

Sur la révision totale de la Constitution fédérale : un projet du Parlement a été rejeté (1872), le projet suivant, dûment corrigé, a été accepté (1874). Une initiative populaire a été rejetée (1935), dans un vote préalable d'un type spécial qui n'a pas été mentionné plus haut.

Sur la révision partielle de la Constitution fédérale : 39 projets du Parlement ont été rejetés (dont 8 du temps de l'ancienne Constitution, en 1866) ; 107 ont été acceptés (dont 1 en 1866 et 106 du temps de la nouvelle Constitution, qui date, comme on vient de le voir, de 1874). A quoi il faut ajouter 10 contre-projets qui ont été rejetés et 18 qui ont été acceptés. Quant aux initiatives populaires, 107 ont été rejetées, 12 ont été acceptées. On voit, par les chiffres qui précèdent, que la Constitution de 1874 a subi 136 révisions partielles.

129

Sur les arrêtés urgents qui dérogent à la Constitution : aucun n'a été rejeté ; 11 ont été acceptés⁴.

Sur les traités internationaux : 2 ont été rejetés (l'adhésion à l'Organisation des Nations unies en 1986, l'adhésion à un Espace économique européen en 1992) ; 2 ont été acceptés (l'entrée dans la Société des Nations en 1920, un traité de libre-échange avec la Communauté européenne en 1972).

Référendum facultatif

Sur les lois et les arrêtés de portée générale : 62 projets du Parlement ont été rejetés ; 60 ont été acceptés.

Sur les traités internationaux : 2 ont été rejetés ; 2 ont été acceptés (notamment, en 1992, l'adhésion aux institutions de Bretton Woods).

Le référendum facultatif a donc été demandé 126 fois, alors que le Parlement a adopté environ 1 800 actes contre lesquels il aurait pu l'être (en moyenne, le référendum est donc demandé sept fois sur cent).

Si l'on veut bien considérer que les rejets d'initiatives populaires sont autant de votes favorables aux autorités, on constatera que le référendum a été progouvernemental environ 320 fois et antigouverne-

6. Voir, comme pour le n° suivant, la note 3.

7. L'inscription de ce détail dans la Constitution était due à un projet du Parlement (accepté en 1980) ; voir, ci-dessus, la note 2.

mental environ 120 fois. Ce rapport d'à peu près trois à un s'est encore vérifié au cours des deux dernière décennies (1975-1995). Et si l'on se met à pondérer les questions selon leur importance, on s'aperçoit que les succès et les échecs sont en proportion semblable dans les grandes et dans les petites affaires. Il n'y a guère qu'en politique étrangère que le bilan est négatif. Cela tient sans doute à un certain décalage qui s'est créé entre des autorités récemment acquises à l'ouverture internationale et un corps électoral resté, en général, plus méfiant.

Nous aimerions maintenant donner une image plus détaillée de l'institution référendaire en montrant comment les choses se sont passées au cours des deux dernière années. Nous donnons cela, en quelque sorte, comme le chapitre politique d'une « Vie quotidienne des Helvètes au temps de François Mitterrand et de Jacques Chirac ».

130 Du 1^{er} janvier 1994 au 31 décembre 1995, vingt questions ont été posées, en six dimanches, au corps électoral fédéral : onze en référendum obligatoire sur des révisions partielles de la Constitution (huit proposées par le Parlement, trois par une initiative populaire), et neuf en référendum facultatif, dont huit sur des lois et une sur un arrêté de portée générale.

20 février 1994 (cinq questions)

1-3. Trois textes du Parlement devaient permettre à la Confédération de prolonger la perception de taxes sur l'usage des autoroutes et la circulation des véhicules lourds. Comme la Confédération n'a que les compétences qui lui sont données par la Constitution, c'était la Constitution qu'il fallait réviser. Les trois révisions ont été acceptées, en moyenne, par environ 1 250 000 « oui » contre 550 000 « non » et par tous les cantons (sauf la troisième, un peu plus contestée, qui a été acceptée par vingt et un cantons contre deux). Le nombre des citoyens inscrits étant actuellement d'environ 4,6 millions, la participation était de 41 %, comme d'ailleurs pour les n^{os} 4 et 5.

4. Une initiative populaire demandait d'inscrire dans la Constitution l'obligation de transférer de la route au rail, dans un délai de dix ans, le trafic de marchandises en transit (de frontière à frontière) qui passe par les Alpes. Cette initiative, qui nous mettait en difficulté avec les États voisins et la Communauté européenne, a néanmoins été acceptée (chose rare⁵), dans un élan d'écologisme, par 950 000 « oui » contre 880 000 « non » et par seize cantons contre sept.

5. Une loi favorable au développement de l'aviation a été attaquée par un comité référendaire qui invoquait, lui aussi, des arguments écolo-

giques, ainsi qu'une raison tirée de la démocratie locale (les cantons perdaient la possibilité de s'opposer à la construction ou à l'agrandissement d'un aéroport). Elle a tout de même été acceptée par 1 080 000 « oui » contre 690 000 « non ».

12 juin 1994 (trois questions ; un dimanche noir pour les autorités)

6. Une révision constitutionnelle proposée par le Parlement, qui accroissait modérément la compétence de la Confédération dans le domaine de la culture, a été acceptée par 1 060 000 « oui » contre 1 020 000 « non », mais refusée par douze cantons contre onze. Elle a donc été rejetée⁶. La participation était de 47 %, comme pour les n^{os} 7 et 8.

7. Même scénario, mais légèrement pire. La révision constitutionnelle voulait donner à la Confédération la compétence, jusqu'alors cantonale, de faciliter la naturalisation des jeunes étrangers qui ont passé leur enfance en Suisse. Acceptée par 1 110 000 « oui » contre 990 000 « non », elle a été refusée par treize cantons contre dix et, par conséquent, rejetée.

8. Une loi qui prévoyait la création d'un corps suisse de « casques bleus » volontaires a été portée en référendum par des citoyens qui lui reprochaient de faire un pas vers l'abandon de la neutralité. Elle a été rejetée par 1 200 000 « non » contre 900 000 « oui ».

131

25 septembre 1994 (deux questions)

9. Une révision constitutionnelle supprimait une petite subvention destinée à diminuer le prix du pain. La lourde procédure du référendum obligatoire pour un enjeu aussi faible était due au fait que la subvention était elle-même prescrite par la Constitution⁷. La révision a été acceptée par 1 290 000 « oui » contre 710 000 « non » et par tous les cantons. La participation était de 46 %, comme pour le n^o 10.

10. Le second objet de la journée, quoique ici le référendum fût simplement facultatif, était d'une autre ampleur. Il s'agissait d'une révision du Code pénal, qui devait permettre de punir la discrimination raciale,

8. Comme l'idée de la révision constitutionnelle n'était pas fondamentalement combattue, le Parlement a préparé un nouveau projet ; voir un arrêté du 21 décembre 1995, qui sera soumis prochainement au vote du peuple et des cantons.

9. Pour faire bien comprendre la souplesse de l'initiative populaire : une initiative a déjà été déposée, le 21 juin 1995, soit quatre jours avant le vote sur la loi (!), pour demander, au cas où la loi serait acceptée, une révision constitutionnelle par laquelle il serait dit que l'expression « 64 ans » serait remplacée par l'expression « 62 ans ». Naturellement, cette initiative devra encore être soumise au vote du peuple et des cantons.

notamment dans les établissements publics, ainsi que le « négationnisme ». Conflit classique entre l'égalité et la dignité humaine, d'une part, la liberté contractuelle et la liberté d'expression, d'autre part. Attaquée par des partis de droite, la loi a été acceptée par 1 130 000 « oui » contre 940 000 « non ».

4 décembre 1994 (trois questions)

11. Deux projets concernaient l'assurance-maladie. Le premier était une loi qui, comparée à la précédente, qu'elle devait abroger, prévoyait un plus libre choix de l'institution d'assurance et des conditions de l'assurance, une plus grande concurrence entre les institutions, une plus grande égalité dans les primes d'une même institution, etc. Le référendum fut demandé par plusieurs comités, qui s'en prenaient à divers éléments du projet, notamment au contrôle de l'utilité des prestations médicales. La
132 loi a été acceptée par 1 020 000 « oui » contre 950 000 « non ». La participation était de 44 %, comme pour les n^{os} 12 et 13.

12. L'autre projet était issu d'une initiative populaire et modifiait radicalement le financement de l'assurance, en prescrivant dans la Constitution que les primes se calculeraient désormais proportionnellement au revenu des assurés. L'initiative, dont le caractère « redistributeur » était évident, fut rejetée par 1 500 000 « non » contre 460 000 « oui » et par tous les cantons.

13. Une loi qui augmentait les possibilités de garde à vue des étrangers en instance d'expulsion a été combattue par des groupes politiques qui y dénonçaient une atteinte excessive à la liberté individuelle. Elle a cependant été confirmée à la majorité massive de 1 430 000 « oui » contre 530 000 « non ».

12 mars 1995 (quatre questions)

14-16. Ce jour-là, trois projets concernaient l'agriculture et pouvaient donner l'impression de former un ensemble. Le premier était une révision constitutionnelle, qui devait orienter la politique agricole dans le sens de l'économie de marché, c'est-à-dire des possibilités d'écoulement des produits. Il s'agissait de renoncer aux garanties de prix (qui poussaient à la surproduction) et de les remplacer par des paiements indépendants des quantités produites (paiements directs). Le deuxième projet était un arrêté de portée générale qui, dans le domaine de l'économie laitière, où la production était limitée par des contingents, assouplissait

10. Il s'agit des n^{os} 4, 6 à 8, 14 à 16 et 20.

le régime en autorisant, pour une durée de quatre ans, les agriculteurs à faire le commerce de leur contingent. Le troisième projet était une loi qui permettait au gouvernement d'obliger les agriculteurs non syndiqués à verser une contribution de solidarité aux organisations agricoles.

La loi était vivement critiquée dans son principe ; l'arrêté était mal reçu chez les petits paysans. Les deux textes furent donc l'objet d'une double demande de référendum et ils tombèrent tous les deux, la loi par 1 130 000 « non » contre 570 000 « oui » et l'arrêté par 1 080 000 « non » contre 620 000 « oui ». Mais l'opposition aux deux projets entraîna, par amalgame, la chute du projet constitutionnel lui-même, qui n'était pourtant guère contesté et qui n'avait de rapport nécessaire ni avec la loi ni avec l'arrêté : la révision (soumise, elle, au référendum obligatoire) a été rejetée par 870 000 « non » contre 840 000 « oui » et par quatorze cantons contre neuf⁸. Participation de 38 %, comme pour le n° 17.

133

17. Ce même dimanche, une révision constitutionnelle qui rendait un peu plus difficile au Parlement le vote de certains crédits était littéralement acclamée par 1 390 000 « oui » contre 280 000 « non » et par les cantons unanimes.

25 juin 1995 (trois questions)

18. Un projet modifiant la loi sur l'assurance-vieillesse a été combattu par les syndicats parce qu'il retardait l'âge de la retraite des femmes de 62 à 64 ans (l'âge de la retraite des hommes restant fixé à 65 ans). La loi a été acceptée, en raison notamment de progrès qu'elle apportait, sur d'autres points, à la situation des femmes, par 1 110 000 « oui » contre 720 000 « non », avec une participation de 40 % – comme pour les n°s 19 et 20⁹.

19. Une initiative populaire, qui demandait une augmentation sensible des rentes de l'assurance-vieillesse et la fixation de l'âge de la retraite à 62 ans pour les hommes comme pour les femmes, a été rejetée, eu égard à son prix élevé, par 1 310 000 « non » contre 500 000 « oui » et par tous les cantons.

20. Une loi qui entendait assouplir le régime (assez protectionniste) de la vente d'immeubles à des étrangers a été attaquée pour des raisons à la fois nationalistes, économiques et sociales (crainte d'un renchérissement du prix du sol et des loyers). Elle a été rejetée par 960 000 « non » contre 830 000 « oui ».

Il n'y a pas eu de référendum dans le deuxième semestre de 1995, à cause des élections législatives d'octobre, qui occupaient suffisamment le calendrier politique.

Au total, et si nous comptons bien, il y a eu, en 1994 et 1995, douze votes pour les autorités et huit contre elles¹⁰, ce qui ne correspond pas au rapport que nous avons donné plus haut. Mais nous pouvons aussitôt corriger ce démenti en signalant que les seize questions posées en 1993 (parmi lesquelles l'institution de la TVA) avaient toutes reçu une réponse progouvernementale !

III. UN JUGEMENT SUR L'APPAREIL

Est-il bon, est-il méchant ? Le référendum suisse est probablement l'un et l'autre.

Il a d'abord cette immense qualité, que les citoyens peuvent se prononcer directement sur les règles auxquelles ils seront soumis ; une qualité si précieuse qu'à part quelques esprits techniques personne chez nous n'imagine la vie politique sans lui.

Nous devrions préciser : sans le référendum et l'initiative populaire, qui en est le complément nécessaire. Et qui l'est d'ailleurs doublement. Elle l'est, d'une part, dans l'exercice même du référendum : quand celui-ci est facultatif, il nous paraît normal, en effet, que la faculté de le demander appartienne aux citoyens – ce que les auteurs français appellent si justement le « référendum d'initiative populaire ». Mais l'initiative populaire est, d'autre part, tout aussi nécessaire en dehors du référendum facultatif ; nous avons essayé de le montrer en décrivant l'appareil. S'il n'y avait de référendum que sur les actes des autorités, ce serait le Parlement qui détiendrait seul le droit de poser des questions. Les citoyens pourraient toujours voter « non » quand il les interroge, mais ils ne pourraient pas répondre aux questions qui ne leur sont pas posées. L'initiative populaire leur permet de forcer les portes des assemblées, de poser d'autres questions que celles qui plaisent aux autorités. C'est ce qui nous fait penser que le référendum et l'initiative populaire forment un ensemble cohérent. A eux deux, ils épargnent aux citoyens la peine de descendre trop souvent dans la rue.

Une autre qualité du système, c'est l'absence presque totale de l'élé-

11. Il y a eu quelques cas, en Suisse, où la campagne l'a emporté sur la ville et la partie germanophone du pays sur la partie francophone.

12. On peut bien mentionner le projet girondin du mois de février 1793 et la Constitution montagnarde du mois de juin suivant, qui sont, sur le point qui nous occupe, d'un très haut intérêt. Mais, et ce n'est pas la seule fois que la chose s'est produite, si les Français ont eu l'idée, ce sont les autres qui s'en sont servis.

ment plébiscitaire. En tout cas du côté des autorités. Derrière les questions qu'elles posent, il n'y a pas de nom particulier, pas de chef d'État, pas de Premier ministre, il n'y a qu'une majorité parlementaire et un collègue gouvernemental. Il est vrai que, du côté des « assaillants », c'est-à-dire des groupes qui combattent les projets officiels ou qui en proposent d'autres, certains tribuns peuvent se faire une réputation. Mais – jusqu'à maintenant du moins – jamais au point d'ébranler la légitimité des pouvoirs établis. Nos référendums ne sont pas des élections camouflées et ceux qui tournent mal n'entraînent pas de démissions.

Naturellement, le système ne doit pas être embelli. Il présente de réels défauts pour les organes constitués, c'est évident, mais aussi pour la société politique en général.

Disons d'abord que, sans les paralyser, le référendum freine les autorités et les porte au compromis, tandis que l'initiative populaire les dérange et leur impose un lourd supplément de travail.

135

Avec cela, les deux instruments préviennent toute évolution vers un régime parlementaire, car on ne voit pas très bien ce que pourrait faire un Premier ministre porté au pouvoir par les élections, si le programme sur lequel il a été élu est taillé en pièces dans des votes populaires ultérieurs.

Mais il y a plus désagréable que cela.

Il y a d'abord la puissance de l'argent et son partage inégal. La récolte des signatures et les campagnes référendaires coûtent cher, certains milieux ont, plus que d'autres, les moyens financiers qu'il faut pour les conduire, et les Suisses ne sont pas mieux protégés que les Français, les Allemands ou les Italiens contre les effets d'une propagande habile. L'argent, chacun le sait, peut fausser la démocratie. Si toutefois nous n'avons encore rien entrepris pour contrôler les dépenses, c'est parce que nous avons pensé qu'en ce domaine comme en matière électorale une loi serait aisément tournée.

Il y a aussi la puissance de la parole. Parole lancée dans une salle survoltée, parole réduite à la douteuse simplicité d'un slogan, parole qui ridiculise l'adversaire et qui emporte les hésitants, c'est elle souvent qui décide de la journée. Et, à ce danger, le référendum, où il suffit de dire oui ou non, est certainement plus sensible que l'élection. On peut bien sourire, rappeler que le démagogue est toujours dans le camp d'en face, un mot d'esprit ne supprime pas la réalité : l'exploitation de l'ignorance, l'appel aux mauvais instincts, la crainte de ce qui est nouveau, la haine de ce qui est plus haut font parfois basculer le scrutin. Mais que peut-on faire contre l'orateur, sinon travailler à devenir orateur soi-même ?

Il y a enfin le risque de diviser un peuple. Sans doute la démocratie, nécessairement pluraliste, ne peut que diviser. Seulement, ici encore, nous croyons que la démocratie directe divise davantage que le régime représentatif. Après tout, quand il s'agit d'élections, on trouve les mêmes partis, socialiste, libéral, conservateur, à des doses variables il est vrai, dans toutes les régions du pays. Mais, quand il s'agit de voter pour ou contre une loi, il se peut que des sensibilités différentes selon les régions, en permettant la victoire des unes sur les autres, par exemple du nord sur le sud, donnent à la division un aspect territorial particulièrement marqué. Nous ne voulons pas insister sur ce point¹¹, mais nous croyons que, parmi toutes les institutions qui fondent une communauté politique, le référendum est l'une de celles dont l'effet intégrateur est le plus faible.

Et maintenant, pour conclure, qu'est-ce qu'un Suisse peut dire à des Français ? Il dira que la France est probablement trop grande, et aussi trop centrée sur le pouvoir exécutif, pour importer le système suisse. Ce système convient à des pays modestes, ou alors à des communes (et encore, le personnage du maire n'en sortirait pas indemne). Introduit au niveau de la République, il faudrait l'entourer de toutes sortes de précautions si l'on ne veut pas que les citoyens français se rendent aux urnes chaque trimestre. Le référendum présidentiel changerait lui-même de portée : aux questions du chef de l'État le peuple répondrait aussitôt par d'autres questions. Plus généralement, c'est l'ensemble du régime qui serait modifié.

Et puis, au-delà de toute rationalité, le référendum est une affaire d'habitude. Quand on le pratique depuis plus de cent ans, qu'on l'a développé à l'époque de la lampe à pétrole, on a eu le temps de s'y accoutumer et on ne peut plus s'en passer et il ne peut plus se passer de vous non plus. Mais vouloir, à la fin du XX^e siècle, l'importer dans un pays où il n'a aucune racine¹² dénoterait, c'est le moins qu'on puisse dire, un goût de l'aventure tout à fait surprenant.

B I B L I O G R A P H I E

AUER, Andreas, « Problèmes fondamentaux de la démocratie suisse », *Revue de*

-
- droit suisse*, 1984, II, p. 1-110 ; « Le référendum populaire : histoire et avenir », *Plädoyer*, 1991, n° 2, p. 54-60.
- DELLEY, Jean-Daniel, « La démocratie directe, un système politique aux portes ouvertes », *Pouvoirs*, n° 43, 1987, p. 101-114.
- GRISEL, Étienne, « Initiative et référendum populaires », *Traité de la démocratie semi-directe en droit suisse*, Lausanne, 1987.
- LINDER, Wolf, *Swiss Democracy*, New York, 1994.
- RHINOW, René A., « Grundprobleme der schweizerischen Demokratie », *Revue de droit suisse, op. cit.*, p. 111-273.
- TSCHANNEN, Pierre, *Stimmrecht und politische Verständigung, Beiträge zu einem erneuerten Verständnis von direkter Demokratie*, Bâle/Francfort, 1995 (et la bibliographie détaillée qui y est contenue).

* Traduit de l'italien par Mariangela Portelli.

1. Voir tableau des résultats de l'ensemble des référendums en fin d'article, p. 145-148.

2. Article 75 de la Constitution : « 1) Il y a référendum populaire pour décider l'abrogation, totale ou partielle, d'une loi ou d'un acte ayant force de loi, lorsqu'il est requis par cinq cent mille électeurs ou par cinq conseils régionaux. 2) Le référendum n'est pas admis pour les lois fiscales et budgétaires, d'amnistie et de remise de peine, d'autorisation à ratifier des traités internationaux. » Cet article de la Constitution de 1948 renvoie à une loi pour déterminer « les modalités de mise en œuvre du référendum ». Il a fallu attendre vingt-deux ans pour que cette loi voie le jour. La loi n° 352 de 1970 fut la contrepartie obtenue par la Démocratie chrétienne en échange de sa non-obstruction au Parlement à propos de la loi introduisant le divorce en Italie. Les mouvements catholiques étaient presque tous convaincus qu'ils obtiendraient l'abrogation de cette loi par référendum. Le premier référendum du 12 mai 1974 eut le résultat inverse.

R É S U M É

La contribution rappelle d'abord les règles sur le référendum en droit fédéral suisse ; elle décrit ensuite, pour illustrer ces règles, les vingt référendums qui ont eu lieu en 1994 et 1995 ; elle cherche enfin à tirer quelques enseignements de la pratique suisse du référendum.

138

3. Les vingt projets de référendum sont :

1. Modification de la loi électorale pour la Chambre des députés (abrogation de la part de proportionnelle) ;
2. Légalisation des drogues légères ;
3. Abrogation du système électoral (proportionnel) pour l'élection des membres du Conseil supérieur de la magistrature ;
4. Suppression du monopole de production et de vente d'électricité de l'ENEL ;
5. Abrogation des Golden Share de l'État dans les entreprises à privatiser ;
6. Démilitarisation des services des Douanes ;
7. Suppression de l'assistance syndicale ;
8. Objection de conscience ;
9. Interdiction de la chasse ;
10. Carrière des magistrats ;
11. Responsabilité civile des magistrats ;
12. Extension de l'interruption volontaire de grossesse ;
13. Limitation de la publicité sur la télévision publique (RAI) ;
14. Modification de la loi électorale pour le Sénat (suppression de la part de proportionnelle) ;
15. Suppression de la retenue fiscale sur les gains ;
16. Suppression de l'ordre des journalistes ;
17. Suppression du service sanitaire national ;
18. Suppression des modalités d'organisation obligatoire de l'enseignement à l'école élémentaire ;
19. Suppression des fonctions extraordinaires des magistrats ;
20. Abolition du registre public des véhicules automobiles.

4. Selon les dispositions de la loi et la jurisprudence constitutionnelle (sentence n° 16 de 1978), il appartient à la Cour de cassation « de vérifier si la demande en régularité est conforme à la loi en relevant par ordonnance les irrégularités éventuelles et en décidant par une ordonnance définitive de la légitimité de la demande même de référendum ». Il revient à la Cour constitutionnelle de juger si les demandes de référendum sont conformes à l'article 75 al. 2 de la Constitution. Mais la Cour constitutionnelle a également reconnu la possibilité de « raisons implicites d'inadmissibilité ». Elle s'est ainsi attribué le pouvoir d'« établir au préalable si d'autres raisons, à caractère constitutionnel, s'imposent sur la base desquelles il apparaît indispensable d'exclure le recours au corps électoral, en intégrant des hypothèses que la Constitution a prévues de manière ponctuelle et expresse ».

5. Article 34 : « En cas de dissolution anticipée des chambres ou de l'une d'elles, le référendum déjà autorisé est considéré comme automatiquement suspendu [...], les délais de la procédure pour le référendum reprennent à partir du 365^e jour qui suit la date de l'élection. »

ANDREA MANZELLA*

LE RÉFÉRENDUM ITALIEN

140 **E**NTRE 1974 ET 1995, 40 RÉFÉRENDUMS abrogatifs se sont déroulés en Italie. Le premier – à l’instigation d’organisations catholiques hostiles à la loi qui introduisait le divorce – avait mobilisé 87,7 % des électeurs. Le dernier, le 11 juin 1995 – portant sur la réglementation de la durée de la publicité à la télévision – a vu la participation électorale tomber à 57,8 % des électeurs. Trente électeurs sur cent ont donc en vingt ans tourné le dos au référendum¹.

Malgré tout, cette énorme érosion de la participation électorale n’a pas diminué l’influence de cette institution, prévue par l’article 75 de la Constitution, sur le système politique italien². Le mouvement référendaire – qui depuis toujours a trouvé dans le petit Parti radical (1,6 % des voix aux législatives de 1994) de Marco Panella sa locomotive – a accompli son dernier exploit en janvier 1996. 11 582 396 signatures, pour soutenir plus de vingt autres propositions de référendum sur les sujets les plus variés, ont été réunies³. Si ces propositions de référendum passent le double filtre d’admissibilité que sont la Cour de cassation et la Cour constitutionnelle⁴ (et s’il n’y a pas d’élections politiques anticipées), les Italiens seront appelés, entre mai et juin 1996, à s’exprimer, à travers ces référendums, sur un véritable programme législatif.

La première constatation que l’on peut tirer de l’expérience italienne est donc cette utilisation exacerbée d’un instrument de démocratie

6. Cela est advenu en 1972 et en 1976. Mais, en 1987, le Parti socialiste de Bettino Craxi, qui n’avait pas été d’accord avec la dissolution anticipée, demanda et obtint – comme « prix » pour une nouvelle coalition – une loi de circonstance qui, par dérogation de la loi organique de 1970, autorisait à organiser immédiatement les référendums renvoyés. Ce fut le cas des référendums du 8 novembre 1987.

directe contre la démocratie parlementaire. On peut dire, en effet, que la vie politique italienne a été dominée ces dernières années par les effets directs et indirects des référendums.

En fait, c'est une certaine interprétation politique et juridique qui a donné au référendum une plus-value d'ordre quasiment constitutionnel. Celle-ci résulte non seulement des effets abrogatifs du référendum (qu'une décision discutée – n° 468 de 1990 – de la Cour constitutionnelle protège de toute intervention parlementaire *a posteriori*) mais aussi et surtout de sa « plus-value démocratique », qui lie les organes législatifs.

Elle est le produit de la dynamique constitutionnelle qui l'a imposée, bien que la loi n° 352 de 1970 portant sur la procédure référendaire ait voulu affirmer, en deux points, le principe de la primauté de la loi.

D'une part, ce texte prévoit la possibilité pour le Parlement d'abroger ou de modifier la loi qui fait l'objet du référendum de manière à éviter, y compris au dernier moment, son déroulement. La Cour constitutionnelle – qui a joué et qui continue à jouer un rôle clé dans l'histoire complexe du référendum à l'italienne – a alors établi (décision n° 68/1978) que les abrogations parlementaires portant sur la forme ne peuvent empêcher le déroulement du référendum. Dès lors que la règle nouvelle ne modifie pas les principes qui ont inspiré la loi antérieure, elle reste soumise au référendum. La décision sera prise par la Cour constitutionnelle après débat contradictoire avec le « comité des promoteurs » du référendum. Ce comité est considéré comme l'expression du corps électoral – organe de l'État habilité à soulever la question de la compétence d'attribution pour défendre les raisons du référendum contre les interventions « abusives » d'origine parlementaire.

141

D'autre part, le texte de 1970 affirme le principe que « l'élection chasse le référendum⁵ ». L'intervention directe du peuple a un caractère exceptionnel et ne peut se justifier que s'il n'existe pas d'autre moyen d'exprimer (par exemple au moyen d'un nouveau parlement) la volonté d'abrogation.

Cette double protection législative a été balayée par la situation de « blocage » parlementaire que vit la démocratie italienne, malgré son

7. G. M. Salerno, « Alcune considerazioni in tema di effetti consequenziali del referendum "di principio" in materia elettorale », in *Giurisprudenza italiana*, 1995 (il s'agit de l'article le plus récent que l'on puisse utilement consulter). Voir également, du même auteur : *Il Referendum*, Padoue, CEDAM, 1992 ; et, sous la direction de M. Luciani et de M. Volpi, *Referendum. Problemi teorici ed esperienze costituzionali*, Rome-Bari, Laterza, 1992.

extraordinaire capacité à trouver une réponse à de nombreux problèmes soulevés par le développement de la société. Le recours à une procédure étrangère au processus d'élaboration de la politique législative n'a pas eu l'effet logiquement attendu d'accélération. Au contraire, la mise en action de la procédure référendaire a, presque toujours, eu pour effet la paralysie parlementaire. L'interruption de l'ordre du jour préétabli à partir d'un accord entre les partis au gouvernement par l'introduction d'une question imprévue a généralement pour effet de déclencher l'éclatement de l'« éternelle coalition » italienne. Par le référendum, elle sent l'ivresse de la liberté – même si cette liberté ne porte que sur une seule question – par rapport aux liens qu'engendre le « cadre politique ». La paralysie qui atteint le Parlement est aggravée par les obstructions fréquentes des parlementaires favorables au référendum. Au cours de ces phases d'obstruction, on en est venu à ériger en théorie – à l'encontre des principes tout à fait clairs qui régissent cette matière – l'illégitimité de toute intervention politique et juridique du législateur, dès lors que la procédure référendaire a été engagée.

Dans cet état d'hypnose parlementaire, le recours au référendum est apparu comme un recours au « jugement de Dieu », la possibilité d'un jugement législatif n'existant plus. Parfois encore, on a préféré abrégé la législature et dissoudre les chambres pour repousser d'une année la consultation par référendum⁶.

Cette explosion référendaire dans le système politique italien serait inexplicable si le référendum n'était qu'une opération purement négative. En réalité, le référendum est devenu un moyen à part entière de légiférer en alternative au Parlement. Avec la doctrine et la pratique de la « plus-value démocratique », il est devenu la plus grande source de législation « par principes », contournant le Parlement et l'obligeant à tenir compte des « principes » affirmés au moment des votes populaires.

Ces effets sont certainement extraordinaires de la part d'un instrument que la Constitution qualifie d'« abrogatif ». Ils ont surtout été rendus possibles par la jurisprudence de la Cour constitutionnelle. Elle a souvent effectué son travail sous la pression du politique et dans l'anxiété d'apporter une réponse constitutionnelle équitable aux épineux problèmes soulevés par le référendum. Mais de cette manière elle a perdu de vue le problème de fond : celui de l'équilibre entre démocratie directe et démocratie représentative.

Deux interprétations de la Cour constitutionnelle ont permis que s'impose une conception du référendum assez différente de celle

envisagée par les pères de la Constitution et peut-être même par de nombreux lecteurs actuels de l'article 75 de cette même Constitution :

1. Le fait d'admettre que l'abrogation partielle d'un texte de loi n'a pas uniquement pour résultat d'amputer la loi mais aboutit à la création d'une nouvelle norme née de la « manipulation » de la norme originale par la « technique du découpage ». La jurisprudence constitutionnelle partait de l'intention de contraindre les promoteurs des référendums à soumettre aux électeurs des textes abrogatifs clairs et sans équivoque. Elle aboutit à la conclusion paradoxale que la meilleure manière d'atteindre cette clarté est la capacité du référendum à être un instrument de législation non plus seulement négative mais également positive.

2. Le fait d'admettre ensuite que les mutilations partielles de la loi qui sont approuvées doivent avoir une « matrice rationnellement homogène », un fondement commun qui permette de les identifier et de les éclairer. Ici encore, il s'agit pour la Cour de défendre les électeurs contre des référendums aux demandes obscures et équivoques. Cette jurisprudence a eu pour énorme conséquence d'attribuer au résultat référendaire non seulement une portée limitée aux normes soumises aux questions du référendum mais, au-delà, la valeur d'une loi de principe apte à orienter la future législation parlementaire en la matière.

143

Dans le prolongement de cette orientation jurisprudentielle, une petite loi récente (n° 173 de 1995) a introduit une nomenclature pour identifier chaque référendum en fonction de son objet. Celle-ci est fixée par la Cour de cassation après qu'elle a entendu les promoteurs du référendum.

Cette innovation législative n'est modeste qu'en apparence et toujours destinée à faciliter la tâche aux électeurs souvent attelés à démêler l'écheveau de demandes d'abolition de pans entiers de normes. Cependant, la nouvelle loi a, comme on l'a justement observé, l'extraordinaire effet de « faire émerger au niveau normatif le véritable objet du référendum ». Les « principes » soumis à l'approbation populaire acquièrent ainsi « une portée juridique qui dépasse le cadre interne du référendum et qui produit des effets qui s'imposent à tous les organes de l'État⁷ ». L'inverse est également vrai : lorsque le « non » l'emporte, le « principe » que l'on aurait voulu abolir se trouve renforcé (la confirmation populaire a pour effet de créer des normes plus « résistantes »).

Si la Cour constitutionnelle est, du fait de cette double jurisprudence, à l'origine de la portée extra-constitutionnelle du référendum en Italie, elle se montre réticente face à une autre pratique qu'elle considère

comme une distorsion : celle des propositions de référendum « en grappe ». En effet, la jurisprudence constitutionnelle considère que le référendum ne peut pas être utilisé comme un instrument alternatif à la logique parlementaire de la politique législative. La volonté est également nette de protéger la liberté de vote des électeurs du danger inhérent à « des ensembles multiples de questions ». Mais cette interprétation que la Cour applique à chaque référendum ne permet pas jusqu'à présent de défendre « le droit des citoyens à la non-confusion », dans le cas où ils sont soumis à une multitude de référendums contenant une seule proposition.

Le citoyen italien se trouve donc actuellement dans la possibilité de :

1. devoir voter le même jour pour un nombre indéfini de référendums ;
- 144 2. devoir, en réalité, voter non pas pour la simple suppression de lois dont il ne veut plus, mais aussi pour l'approbation implicite d'une législation « de fait » ;
3. devoir adopter des « principes » énoncés explicitement dans la « dénomination » du référendum, liant – sous une forme par ailleurs assez flexible – la future législation en la matière (en cas d'approbation comme de rejet).

Il est évident que ces dysfonctionnements de l'institution référendaire n'ont pu se produire, comme nous l'avons précédemment énoncé, que dans la situation de blocage parlementaire qui a souvent caractérisé l'Italie. Dans ce contexte, le référendum ainsi utilisé a joué une fonction historique de déblocage.

Ce fut notamment le cas des trois référendums « électoraux » qui – en utilisant largement la technique du « redécoupage » des lois en vigueur et l'idée de « principe implicite » – ont remodelé le système électoral italien.

D'abord par le référendum du 9 juin 1991 portant sur la limitation du vote de préférence dans le système proportionnel de liste. La préférence multiple était devenue le système exclusif d'enracinement et de cooptation de la classe parlementaire. Les « combines » entre les anciens députés et leurs lieutenants permettaient, grâce à un contrôle étroit des votes de préférence, de conserver les positions de pouvoir et d'attribuer une prime aux nouveaux qui se conformaient aux règles de la partitocratie. La préférence unique a donné un coup fatal au droit de succession dans les partis, en introduisant une réforme qui n'aurait jamais pu passer par la voie parlementaire. C'est à partir de ce référendum que

commença la crise des partis italiens.

Le référendum du 18 avril 1993 abolissait par une savante mutilation la clause de la vieille loi électorale qui fixait à 65 % des suffrages la barre pour être élu dans les collèges uninominaux du Sénat. On avait eu recours à ce procédé pour obtenir que le Sénat – comme la Chambre – soit élu suivant les règles de la proportionnelle. L'amputation de la clause limitative soumettait le Sénat à un véritable – mais discutable – système majoritaire à un tour (avec victoire de la majorité relative).

C'est en légiférant après ce référendum « sous la dictée populaire » – selon les termes du président de la République – que l'on a abouti aux lois électorales imparfaites d'août 1993 sur la base desquelles ont été élues, le 27 mars 1994, les chambres actuelles.

On considéra que le « principe » majoritaire affirmé par ce référendum liait également, sur le plan constitutionnel, la Chambre des députés. On considéra qu'il était également obligatoire de conserver 25 % de la représentation à la proportionnelle. Il s'agissait d'une règle purement fortuite due à ce que le référendum, pour le Sénat, n'était pas parvenu à supprimer complètement (par les « redécoupages »...) l'ancien mécanisme qui prévoyait un nombre de collèges uninominaux inférieur au nombre de sièges prévus pour le *plenum*.

145

Le référendum du 11 juin 1995 a, quant à lui, apporté une indication en faveur du système électoral à deux tours. Les électeurs ont repoussé la proposition d'abolir le mécanisme du ballottage prévu pour l'élection des maires. Ils ont, selon une interprétation conforme à la règle du principe implicite, consolidé la formule de l'élection majoritaire à deux tours en lui donnant une portée susceptible de s'étendre à l'ensemble du système électoral.

Comme on le voit, les référendums ont été à l'origine des seules réformes concrètes partiellement réalisées aux cours de la longue période de débat sur la forme de gouvernement. Le « mouvement référendaire » est toujours à l'avant-garde de la modernisation constitutionnelle en Italie. Il est désormais engagé dans la bataille de l'élection directe du Premier ministre. Elle est considérée comme l'achèvement de la réforme électorale introduisant le scrutin majoritaire qui a été en elle-même incapable, à cause de la fragmentation durable des partis, d'assurer la stabilité et l'efficacité des gouvernements.

Cependant, malgré tous ses mérites, le référendum, tel qu'il s'est développé dans la pratique et dans la jurisprudence constitutionnelle, provoque de graves distorsions à la vie démocratique. Les Italiens sont

désormais convaincus qu'il faut repenser le référendum.

Un contre-pouvoir tel que le référendum semble plus nécessaire aujourd'hui, dans un système majoritaire comme celui que connaît l'Italie, qu'hier dans un système proportionnel. Dans son arsenal institutionnel, une démocratie pluraliste doit pouvoir trouver un instrument qui permette au corps électoral de s'opposer à propos d'une loi spécifique à la majorité parlementaire. Le référendum apparaît ainsi comme une institution de garantie constitutionnelle.

146 Mais la conception du référendum qui en fait un instrument pour légiférer à la place du Parlement est désormais en contradiction complète avec la logique du système. Parce que ce type de pratique s'est toujours situé aux marges de la Constitution et qu'il prétend résoudre par défaut (c'est-à-dire en utilisant ce qui reste de la loi après les amputations référendaires) des problèmes complexes qui exigent le dosage, la pondération, le balancement de la méthode parlementaire. Mais aussi parce que le corps électoral, dans le système majoritaire actuel, est amené à choisir non seulement ses représentants au Parlement mais avec eux un programme et une orientation législative. La compétence législative parlementaire n'est plus définie, par rapport à la législation « résiduelle » du référendum, par des limites institutionnelles abstraites, comme c'était le cas auparavant, mais par l'attribution à une majorité concrète du pouvoir de légiférer suivant un programme spécifique.

Si, par la suite, le référendum législatif était utilisé par les forces politiques de la majorité pour contourner les droits de l'opposition au Parlement, les conséquences seraient extrêmement graves. L'association du système majoritaire et du référendum peut en effet aboutir à une dérive plébiscitaire du régime.

De ce point de vue, également, une réforme apparaît nécessaire qui tiendrait compte du droit d'exercice du référendum, mais aussi du droit de tout électeur à une procédure électorale cohérente (qui n'est pas respectée lorsque plusieurs questions sont proposées sur une véritable plate-forme législative).

Face à ces distorsions, il est envisagé de mettre en place des mécanismes de limitation de l'initiative référendaire (augmentation du nombre de signatures ; plafonnement du nombre de référendums ; élargissement des matières exclues du champ du référendum).

Deux conceptions sont possibles : réduire le référendum à un simple instrument abrogatif de dérégulation, sans possibilité d'effets

législatifs « résiduels » ; ou introduire une procédure duale qui prévoit un dialogue obligatoire entre les promoteurs du référendum et le Parlement : la proposition de référendum devrait d'abord être une proposition faite au Parlement et ne serait soumise au vote du peuple que dans le cas où le Parlement refuserait de la recevoir.

Le Parlement italien parviendra-t-il à mener à bien ces réformes de l'instrument référendaire ? Un référendum permettrait probablement, si cela était possible, d'aboutir avec plus d'efficacité...

Résultats de l'ensemble des référendums

147

12 MAI 1974

Abolition du divorce (Mouvement pour la vie, catholique) ;
votants : 33 023 179 (87,7 %)
NON : 19 138 300 (59,3 %), OUI : 13 157 558 (40,7 %)

11 MAI 1978

Abolition de la loi Reale (ordre public) (Parti radical) ;
votants : 33 489 688 (81,2 %)
NON : 24 038 806 (76,5 %), OUI : 7 400 619 (23,5 %)
Abolition du financement public des partis (Parti radical) ;
votants : 33 488 690 (81,2 %)
NON : 17 718 478 (56,4 %), OUI : 13 691 900 (43,6 %)

17 MAI 1981

Abolition du port d'arme (Parti radical) ;
votants : 34 275 379 (79,4 %)
NON : 26 995 173 (85,9 %), OUI : 4 423 426 (14,1 %)
Abolition de la réclusion criminelle à perpétuité (Parti radical) ;
votants : 34 277 194 (79,4 %)
NON : 23 330 954 (77,4 %), OUI : 7 114 719 (22,6 %)
Abolition de la loi Cossiga (ordre public) (Parti radical) ;
votants : 34 257 197 (79,4 %)
NON : 26 524 667 (85,1 %), OUI : 4 639 809 (14,9 %)
Abolition de la loi sur l'avortement (Parti radical) ;
votants : 34 720 200 (79,4 %)
NON : 27 395 909 (88,4 %), OUI : 3 588 995 (11,6 %)
Abolition de la loi sur l'avortement (Mouvement pour la vie, catholique) ;
votants : 34 277 119 (79,4 %)

NON : 21 505 323 (68 %), **OUI** : 10 119 797 (32 %)

9 JUIN 1985

Abolition de la loi sur l'échelle mobile (Parti communiste) ;
votants : 34 959 404 (71,9 %)

NON : 18 384 788 (54,3 %), **OUI** : 15 460 855 (45,7 %)

8 NOVEMBRE 1987

Abolition de la loi sur la responsabilité civile des juges ;
votants : 29 866 249 (65,1 %)

NON : 5 059 819 (19,4 %), **OUI** : 20 770 334 (81,2 %)

Nucléaire (localisation des centrales) (Verts) ;
votants : 29 862 376 (65,1 %)

NON : 5 059 819 (19,4 %), **OUI** : 20 894 110 (80,6 %)

Nucléaire (subvention aux collectivités locales pour l'implantation des centrales) ;
votants : 29 871 570 (65,1 %)

NON : 5 247 887 (20,3 %), **OUI** : 20 618 624 (79,7 %)

Nucléaire (participation à des programmes nucléaires à l'étranger) (Verts) ;
votants : 29 855 604 (65,5 %)

NON : 7 361 666 (28,1 %), **OUI** : 18 795 852 (71,9 %)

Commission parlementaire chargée de la mise en accusation des ministres ;
votants : 29 862 670 (65,1 %)

NON : 3 890 111 (15 %), **OUI** : 22 117 634 (85 %)

3 JUIN 1990

Abolition de la législation sur la chasse (Parti radical) ;
votants : 20 482 359 (43,3 %) **Non valide**

NON : 1 505 161 (7,8 %), **OUI** : 17 790 070 (92,2 %)

Abolition de l'art. 842 du Code civil (chasse) (Parti radical) ;
votants : 20 274 101 (42,9 %) **Non valide**

NON : 1 497 976 (7,7 %), **OUI** : 17 899 910 (92,3 %)

Abolition de l'usage des pesticides (Parti radical) ;
votants : 20 364 370 (43,1 %) **Non valide**

NON : 1 270 111 (6,5 %), **OUI** : 18 287 687 (93,5 %)

9 JUIN 1991

Abolition du vote de préférence multiple (COREL) ;
votants : 29 383 273 (62,2 %)

NON : 1 247 951 (4,4 %), **OUI** : 26 922 176 (95,6 %)

18 AVRIL 1993

Abolition de la représentation proportionnelle pour l'élection des sénateurs (COREL) ;
votants : 36 921 999 (77 %)

NON : 6 037 259 (17,3 %), **OUI** : 28 953 431 (82,7 %)

Abolition du financement public des partis (CORID) ;
votants : 36 869 395 (76,9 %)
NON : 3 373 146 (9,7 %), **OUI** : 31 225 163 (90,3 %)

Abolition de la pénalisation de l'usage de drogue (Parti radical) ;
votants : 36 884 650 (76,9 %)
NON : 15 529 597 (44,6 %), **OUI** : 19 225 520 (55,4 %)

Abolition de la tutelle de l'environnement par les Unions sanitaires locales (Parti radical) ;
votants : 36 846 083 (76,9 %)
NON : 5 997 027 (17,4 %), **OUI** : 28 415 136 (82,6 %)

Abolition du ministère des participations d'État (CORID) ;
votants : 36 848 188 (76,9 %)
NON : 3 428 510 (9,9 %), **OUI** : 31 232 268 (90,1 %)

Abolition du ministère de l'Agriculture (5 régions) ;
votants : 36 869 767 (76,9 %)
NON : 10 311 381 (29,8 %), **OUI** : 24 327 313 (70,2 %)

Abolition du ministère du Tourisme (5 régions) ;
votants : 36 864 301 (76,9 %)
NON : 6 143 293 (17,7 %), **OUI** : 28 528 133 (82,3 %)

Abolition de la nomination des dirigeants de banque par le ministère du Trésor (CORID) ;
votants : 36 856 588 (76,9 %)
NON : 3 524 385 (10,2 %), **OUI** : 31 045 963 (89,8 %)

149

11 JUIN 1995

Représentation syndicale indépendante des confédérations (Parti radical) ;
votants : 27 695 048 (56,9 %)
NON : 12 310 754 (50,03 %), **OUI** : 12 297 033 (49,97 %)

Représentation syndicale indépendante des confédérations
dans les entreprises (Parti radical) ;
votants : 27 674 041 (56,9 %)
NON : 9 226 071 (37,9 %), **OUI** : 15 105 812 (62,1 %)

Représentation syndicale dans la fonction publique (Parti radical) ;
votants : 27 670 413 (56,9 %)
NON : 8 550 360 (35,3 %), **OUI** : 15 690 510 (64,7 %)

Assignation à résidence (Parti radical) ;
votants : 27 719 742 (57 %)
NON : 8 773 389 (36,3 %) ; **OUI** : 15 374 706 (63,7 %)

1. « Une République, j'entends par là un gouvernement dans lequel l'idée de représentation existe [...] et promet le remède que nous cherchons », *Federalist*, n° X, trad. fr. de G. Jèze (rééd.), Paris, Economica, 1988, p. 73.

2. B. Brown, *L'État et la Politique aux États-Unis*, Paris, PUF, 1994, p. 364.

3. Cette forme de démocratie directe s'est prolongée jusqu'à nos jours dans les États du Connecticut, du Maine, du Massachusetts, dont elle est originaire, du New Hampshire et du Vermont. Elle existe principalement dans les petites villes, avec un pourcentage relativement faible de participants. Voir J. F. Zimmermann, *Participatory Democracy. Populism Revived*, Ed. Praeger, 1986.

Privatisation de la télévision publique (RAI) (Parti radical) ;
 votants : 27 810 809 (57,2 %)

NON : 11 311 268 (45,1 %), **OUI** : 13 767 132 (54,9 %)

Autorisation d'ouvrir un commerce (Parti radical) ;
 votants : 27 722 518 (57 %)

NON : 15 801 429 (64,4 %), **OUI** : 8 738 609 (35,6 %)

Retenue automatique de la cotisation syndicale sur le traitement (Parti radical) ;
 votants : 27 763 191 (57,1 %)

NON : 10 851 357 (43,8 %) ; **OUI** : 13 949 499 (56,2 %)

Loi électorale municipale (Parti radical, Forza Italia, AN) ;
 votants : 27 784 033 (57,1 %)

NON : 12 449 029 (50,6 %), **OUI** : 12 162 505 (49,4 %)

Liberté d'ouverture des commerces (Parti radical),
 votants : 27 762 483 (57,1 %)

NON : 15 653 771 (62,5 %), **OUI** : 9 384 490 (37,5 %)

150

Concession de chaînes télévisées nationales (associations de gauche) ;
 votants : 28 147 146 (57,9 %)

NON : 15 366 242 (57 %), **OUI** : 11 590 539 (43 %)

Interruptions publicitaires à la télévision (idem) ;
 votants : 28 139 920 (57,9 %)

NON : 15 049 256 (55,7 %), **OUI** : 11 986 425 (44,3 %)

Sous-traitance de la publicité télévisée ;
 votants : 28 16 572 (57,8 %)

NON : 15 171 890 (56,4 %), **OUI** : 11 730 479 (43,6 %)

Introduit tardivement et avec les réserves qui garantissaient la suprématie parlementaire, le référendum est devenu, avec l'aide de la Cour constitutionnelle, un instrument politique et constitutionnel décisif, qui ne se contente plus d'abroger la loi, mais s'est mué en organe de législation positive, et d'abord dans le domaine électoral. Face à la mutation majoritaire du régime, son rôle doit être repensé.

4. M. Suksi, *Bringing in the People*, Nijhoff, 1993, p. 64. Il s'agissait d'une proposition de référendum national portant sur ce qu'on a appelé le « compromis Crittendum », limitant en pratique l'esclavage à une zone déterminée des États du Sud.

5. Entre 1927 et 1941, il y eut environ 30 résolutions de ce type, et 4 touchant à la conscription.

JEAN-PIERRE LASSALE

LE RÉFÉRENDUM
AUX ÉTATS-UNIS

152 **L**A DÉMOCRATIE AMÉRICAINE EST BÂTIE sur deux modèles et s'inspire de deux cultures, à la fois opposées et contradictoires. La culture représentative – l'élection périodique des gouvernants épuise le champ de la participation à la décision politique – est le fondement du modèle républicain. Elle inspire la philosophie de la Constitution de 1787 et reflète les vues de ses fondateurs. Madison, dans le *Federalist*, n° X, récuse ce qu'il appelle « la démocratie pure », et cherche un remède à ce ferment de désagrégation que sont les factions dans l'institution d'une République¹.

La culture de participation – celle qui assigne au peuple un rôle direct dans la prise de décision et le contrôle des élus – a, elle aussi, des antécédents. Comme le souligne B. Brown, elle est fortement enracinée dans la tradition anti-fédéraliste². Elle s'incarne dans les formes les plus diverses, avec des degrés d'institutionnalisation différents. Les *town*

6. Par exemple, celui déposé en 1977 par les sénateurs Abourezk et Hatfield. S. J. Res. 67, 95th Congress, 1st Session, 123 Cong. Rec. 51194.

Cet amendement aurait notamment comporté les dispositions suivantes :

Sect. 1. « Le peuple des États-Unis aura le pouvoir de proposer et d'adopter des lois conformément à cet article, à l'exception de tout ce qui concerne la mise en œuvre des pouvoirs dévolus au Congrès par les dispositions 11 et 15 de l'article I, section 8 de cette Constitution. Cet article ne confère pas au peuple des États-Unis le pouvoir de proposer des amendements à cette Constitution. »

Sect. 3. « Une loi faisant l'objet d'une telle initiative sera adoptée à la suite d'un vote acquis à la majorité des votants (*a majority of the people casting votes with respect to such proposed laws*) et aura force exécutoire 30 jours après son adoption, s'il n'en est disposé autrement dans la loi en question. »

7. V. Gray, H. Jacob et Kenneth N. Vines, *Politics in the American States. A Comparative Analysis*, Little, Brown and Co., 4^e éd., 1983, p. 16.

meetings de la Nouvelle-Angleterre en constituent l'expression la plus ancienne³. Au niveau local, les enquêtes publiques (*public hearings*) sont également censées contribuer au bon fonctionnement d'une démocratie participative.

Mais, pour l'essentiel, la participation directe à la décision politique – en incluant le niveau local – passe aujourd'hui par l'initiative populaire et le référendum. Les deux techniques, si distinctes soient-elles, peuvent d'ailleurs se combiner, et il en résulte parfois, chez les auteurs américains eux-mêmes, des incertitudes de vocabulaire et de contenu.

Rappelons que si on laisse de côté le *recall*, cette technique qui permet au corps électoral de censurer les élus et de mettre fin à leurs fonctions avant l'expiration de leur mandat, l'exercice de la démocratie semi-directe comporte deux variantes principales. L'une transfère la totalité du processus de décision des institutions représentatives au peuple. L'initiative populaire permet alors à un nombre donné d'électeurs d'obtenir, par voie de pétition, l'organisation d'un référendum sur une mesure constitutionnelle ou législative qu'ils souhaitent voir adopter. Les assemblées, dans ce cas, sont dessaisies puisque le processus se déroule en dehors d'elles. L'autre variante associe institutions représentatives et intervention directe du corps électoral. Les décisions prises par les assemblées, constitutionnelles ou législatives, sont alors subordonnées à une ratification par référendum – l'organisation de ce référendum étant soit laissée à la discrétion de l'assemblée, soit rendue obligatoire à la suite d'une pétition populaire remplissant les conditions requises.

153

Comme on le voit, l'exercice de la démocratie semi-directe conduit fréquemment à associer les deux techniques dans des processus régis par des finalités différentes. Il est donc difficile de les analyser indépendamment l'une de l'autre, particulièrement aux États-Unis, où les procédures utilisées sont souvent complexes, et où chaque

8. On trouvera cette carte dans l'ouvrage de Thomas E. Cronin, *Direct Democracy*, Harvard University Press, 1989, reproduite dans l'excellente étude de Francis Hamon, *Le Référendum, étude comparative*, Paris, LGDJ, 1995. On trouvera, également, une carte des États pratiquant l'initiative populaire, en matière constitutionnelle ou législative, dans le livre de David D. Schmidt, *Citizen Lawmakers. The Ballot Initiative Revolution*, Temple University Press, 1989, p. 11.

9. Andreas Auer, « Le Référendum populaire en Suisse et aux États-Unis. Droit positif, histoire et fonctionnement », *RFDC*, 1991.

10. C'est aussi dans ces États que le contentieux constitutionnel concernant ces pratiques fut le plus abondant. Voir Marc Slonim, James H. Lowe, « Judicial Review of Laws Enacted by Popular Vote », *Washington Law Review*, vol. 55, 1979.

État membre est libre, sous réserve du cadre fédéral, d'organiser comme il l'entend la participation de ses citoyens à la vie politique et administrative.

En dépit de cette complexité, l'exercice de la démocratie semi-directe aux États-Unis répond à deux caractéristiques majeures : la divergence des solutions entre le niveau fédéral et le niveau local, et la distribution géographique de ce mode de gouvernement.

La Constitution fédérale, pour des raisons politiques et sociologiques, est exclusivement représentative. Référendum et initiative sont exclus tant en ce qui concerne la révision constitutionnelle que le processus législatif ordinaire. Néanmoins, la question s'est posée à plusieurs reprises. Elle l'a été juste avant le début de la guerre de sécession, lorsque le Congrès rejeta, à une faible majorité, l'idée d'un référendum national qui aurait ratifié plusieurs amendements à la Constitution portant sur l'esclavage⁴. L'idée était intéressante puisqu'elle visait à débloquer une situation politique que le fonctionnement normal des institutions ne permettait pas de gérer. Pour autant, le problème posé par l'existence même de l'esclavage n'aurait pas été résolu, et les jeux étaient sans doute déjà faits.

Au XX^e siècle, à intervalles périodiques et pour des raisons diverses, le problème resurgit à nouveau. Très schématiquement, on peut distinguer trois périodes au cours desquelles il fut proposé d'introduire, au niveau fédéral, des éléments de démocratie semi-directe. Au début du siècle, l'influence des mouvements populistes et progressistes ; entre les deux guerres mondiales, la montée de l'isolationnisme et du pacifisme ; dans les années 1970, une crise du politique et la montée en puissance d'un activisme qui conduisait certains groupes à prôner initiative et référendum pour faire trancher par le peuple des choix de société. Ces différentes propositions, dont aucune n'a finalement abouti, répondaient aux vœux de l'opinion à un moment donné, ou rentraient dans le cadre d'une stratégie des groupes de pression. Elles manifestaient tout à la fois une certaine défiance vis-à-vis des dirigeants en place, et le souci de faire trancher par l'opinion publique nationale des choix collectifs jugés essentiels. Elles constituaient une sorte de réaction contre le monopole de décision au profit de la classe politique que crée le régime représentatif.

11. Sur tous ces points, voir David D. Schmidt, *Citizen Lawmakers*, *op. cit.*, p. 10 s.

12. 439 US 1385 - 1978 (Justice Rehnquist).

13. J. F. Zimmermann, *op. cit.*, p. 40.

La conduite des affaires étrangères et le problème des conditions de l'entrée en guerre des États-Unis sont, à cet égard, tout à fait caractéristiques. Entre les deux guerres, de multiples propositions d'amendements constitutionnels furent déposées au Congrès, tendant notamment à subordonner toute déclaration de guerre à un référendum national préalable⁵. L'une de ces propositions – l'amendement Lutlow – fut votée en 1938 par la Chambre des représentants, mais échoua au Sénat sur une question de procédure. L'amendement constitutionnel proposé stipulait que tout engagement militaire des États-Unis devait faire l'objet d'un référendum organisé sur proposition du Congrès, agissant par voie de résolution conjointe. L'objectif était, évidemment, de limiter le pouvoir présidentiel, et d'éviter que le président ne puisse engager le pays dans une politique que la majorité de l'opinion désapprouverait. Problème que la guerre froide, avec la concentration des pouvoirs présidentiels qu'elle impliquait, avait relégué au second plan, mais qui est de nouveau d'actualité depuis quelques années. Il est vrai que le débat s'est déplacé et porte moins aujourd'hui sur l'intérêt d'une sanction populaire que sur l'interprétation de la Constitution et les pouvoirs respectifs du président et du Congrès.

155

Dans les années 1970-1980, la publicité faite au succès d'initiatives populaires dans les États membres, notamment dans le domaine fiscal, devait faire resurgir la question au niveau national. Une véritable campagne nationale fut lancée pour introduire l'initiative populaire dans la Constitution fédérale, et plusieurs propositions d'amendements constitutionnels furent déposées au Congrès⁶.

Aucune de ces tentatives n'a abouti, mais elles témoignent d'une méfiance latente à l'égard du fonctionnement du régime représentatif, et, peut-être, de la persistance d'une revendication populiste qui souhaiterait s'exprimer à l'échelon national.

La démocratie semi-directe reste l'apanage des États membres, et des collectivités décentralisées. Mais elle s'est développée de façon privilégiée dans les États de l'Ouest, en particulier dans le domaine législatif. Cinq États – la Californie, le Colorado, le Dakota du Nord, l'Oregon et le Washington – représentent les trois cinquièmes des ini-

14. On en trouvera quelques exemples dans M. Suksi, *op. cit.*, p. 89 n. 2.

15. Voir, sur ce point, l'étude de Didier Nedjar, « Initiative et Référendum aux États-Unis d'Amérique », *RDP*, 1993, p. 1585-1642.

16. On trouvera des statistiques précises dans *The Book of the States* qui fait l'objet d'une publication annuelle par le Council of State Governments.

tiatives populaires soumises au vote⁷. Un simple regard sur une carte des États-Unis est encore plus frappant : l'exercice de la démocratie semi-directe est concentré dans le bloc massif des États de l'Ouest et du Centre, du Dakota du Nord au Washington, et du Washington à l'Arizona. A quelques exceptions près – Michigan, Illinois, Floride, Alaska –, ce sont dans les États de l'Ouest que l'on trouve, conjugués, l'initiative, le référendum et le *recall*⁸. Pourquoi la démocratie semi-directe a-t-elle trouvé un terrain aussi favorable à l'ouest du Mississippi, alors que le référendum constitutionnel est né en Nouvelle-Angleterre, dans les États du Massachusetts et du New Hampshire ? Une fois de plus, la science politique doit ici venir au secours du droit constitutionnel, car de multiples facteurs concourent à l'explication. L'existence d'une culture politique particulière propre à l'Ouest – parfois qualifiée de *western democracy* – constitue l'un d'entre eux. Il existe ou tout au moins il a longtemps existé, dans ces États, une approche populiste de la politique, comme, d'ailleurs, de la justice. Un certain égalitarisme, fondé sur la responsabilité individuelle (*self-reliant egalitarianism*), a favorisé les modes de participation directe à la vie politique. Les conditions sociologiques ont aujourd'hui profondément changé, mais les traditions politiques héritées du fonds culturel persistent.

C'est dans les années 1890, sous l'influence directe du mouvement populiste, puis progressiste, qu'une vague de « contagion démocratique » se propagea dans les États américains, principalement dans les États de l'Ouest⁹. En 1898, le Dakota du Sud amenda sa Constitution et devint, ainsi, le premier en date des États membres de l'Union à instituer, à l'échelle de l'État, le référendum et l'initiative législative. Il fut imité jusqu'en 1912 par quinze autres États, mais, en pratique, ces techniques législatives concurrentes se développèrent surtout dans trois États : l'Oregon, la Californie et l'État de Washington¹⁰. Des raisons propres à chaque État contribuèrent au succès de ces techniques. Ainsi en fut-il dans l'État d'Oregon, où l'influence du modèle suisse fut particulièrement importante. Mais c'est à la sociologie politique régionale qu'il faut faire appel pour comprendre l'inégale implantation de la démocratie semi-directe. L'Est comme le Sud constituèrent des terrains peu favorables ; l'Ouest, au contraire, s'y prêtait particulièrement, non seulement en raison des traditions culturelles évoquées plus haut, mais aussi de son peuplement et des conditions de sa vie politique¹¹.

17. Jean-Louis Quermonne, « Le référendum : essai de typologie prospective », *RDP*, 1985, p. 585.

Le degré de réceptivité des techniques de démocratie semi-directe est donc inégal selon les États. Cela reste vrai aujourd'hui. Mais encore faudrait-il distinguer entre le niveau étatique et celui des échelons subordonnés. Les États-Unis ont une forte « culture communale », principe de subsidiarité et participation démocratique se combinant pour construire une identité communautaire. Des consultations locales peuvent être organisées, ou doivent l'être, sur des problèmes intéressant la collectivité, même lorsque l'initiative ou le référendum législatif n'existent pas au niveau de l'État.

La diversité, dans ce domaine, est donc la règle, et le champ du référendum, en particulier, très étendu. Mais répertorier ses différentes modalités ne suffit pas. Encore faut-il s'interroger sur les fonctions qu'il remplit et sur le rôle des différents acteurs qu'il met en œuvre.

157

I. TYPOLOGIE DES RÉFÉRENDUMS

Ils doivent d'abord être distingués selon leur effet. Certains sont purement consultatifs ; d'autres, au contraire, constituent l'élément final du processus de décision politique.

Le référendum consultatif (*advisory* ou *non binding referendum*) est une sorte de « sondage grandeur nature », qui permet de connaître l'état de l'opinion sur des sujets très divers. Il peut être organisé à l'initiative d'une assemblée, d'État ou locale, et réglementé par la loi ou par la Constitution de l'État. C'est le cas, par exemple, du Massachusetts, de l'Illinois et du Wisconsin. Les assemblées d'État semblent disposer, dans ce domaine, d'une latitude complète, même si l'objet du référendum est de recueillir l'opinion des électeurs sur l'opportunité de ratifier un amendement à la Constitution fédérale¹².

Ce type de référendum peut être aussi organisé sur le plan local, et revêt parfois un caractère anecdotique. Ainsi, en 1974, la municipalité de Cocoa Beach, en Floride, décida-t-elle de soumettre aux électeurs de la commune une ordonnance municipale interdisant sur les plages le port du monokini¹³. Le corps électoral rejeta la proposition de la municipalité.

Il peut aussi avoir lieu à l'initiative des électeurs. Lorsqu'une pétition dans ce sens a réuni un nombre suffisant d'entre eux, le référendum

18. *City of Eastlake v. Forest City Center*, 426 US 668 (1976). Sur ce sujet, voir l'article de Ronald H. Rosenberg, « Referendum zoning : legal doctrine and practice », *Cincinnati Law Review*, vol. 53, 1983.

est organisé. Le plus important jusqu'à ce jour eut lieu en 1982 et concernait le gel des essais nucléaires. Il se déroula dans huit États, avec la participation de 18 millions d'électeurs, dont 60 % approuvèrent la proposition soumise au vote.

Le champ d'application de ce type de référendum est très vaste, l'objet de la consultation pouvant être purement local ou, au contraire, d'intérêt national¹⁴. Il est parfois utilisé comme une sorte de substitut atténué du mandat impératif. Ainsi, dans l'État du Massachusetts, la loi sur les « politiques publiques » (*Public Policy Act*) prévoit-elle que, sur pétition d'un nombre donné d'électeurs, un référendum peut être organisé dans une circonscription électorale, en vue de donner à l'élu de véritables directives sur des questions relevant de politiques publiques. La frontière entre l'avis, la recommandation et le mandat contraignant est ici incertaine.

158

Le référendum de décision (*binding referendum*) constitue, lui, l'étape ultime d'un processus, et donne la parole finale au peuple. Mais rien n'est jamais simple dans le droit américain, et les ambiguïtés du droit référendaire sont multiples¹⁵. La parole finale peut, en effet, se conjuguer avec la parole initiale, initiative et référendum se combinant dans un même processus normatif. La pratique, par ailleurs, a révélé une tendance certaine au détournement de procédure, la réforme législative sanctionnée par référendum empruntant parfois la forme d'une modification constitutionnelle.

On peut, en effet, classer les référendums de décision selon plusieurs critères. Le plus commode, mais peut-être aussi le plus ambigu à certains égards, s'appuie sur la hiérarchie des normes et conduit à distinguer référendum constitutionnel et référendum législatif.

Le référendum constitutionnel s'applique aujourd'hui essentiellement aux amendements apportés aux Constitutions des États par les législatures. Il est en vigueur dans tous les États, sauf le Delaware où il suffit d'un vote par les assemblées de l'État à la majorité des deux tiers et ceci pendant deux sessions consécutives. Le nombre des amendements approuvés ainsi, par voie de référendum, est d'autant plus important¹⁶ que la tentation est forte, pour les promoteurs d'une réforme engagée par voie d'initiative, de la faire inscrire dans la Constitution de l'État. Cette promotion des normes est possible dès lors que le domaine de la loi constitutionnelle n'est pas limité. Il s'agit là d'un phénomène analogue à celui que Jean-Louis Quermonne a signalé pour la Suisse¹⁷. Rien

19. En 1992, la limitation de la durée des mandats avait déjà été approuvée par référendum dans douze États, souvent à des majorités dépassant 60 %.

n'interdit en effet aux auteurs d'une initiative constitutionnelle de proposer d'inscrire dans la Constitution de l'État la réglementation du coût des primes d'assurance ou le plafonnement de la responsabilité médicale.

Le référendum législatif est, lui, susceptible de modalités très diverses. Dans certains cas, il est simplement facultatif et laissé à la discrétion des assemblées de l'État (*voluntary* ou *indirect referendum* dans la terminologie américaine). Celles-ci y recourent d'autant plus facilement qu'elles y voient un moyen de se décharger sur l'électeur du soin de trancher une question politiquement sensible. Il peut s'agir, en l'occurrence, d'un problème très concret et très local : l'apport de fluor dans la distribution de l'eau ou les conditions de vente et de consommation des boissons alcooliques. Le Parlement de l'État décentralise alors la décision, en autorisant la tenue d'un référendum dans les collectivités locales intéressées.

159

Le référendum peut aussi s'imposer aux assemblées, et cela dans deux séries d'hypothèses. Dans certains cas, il est obligatoire, compte tenu des matières concernées (*mandatory referendum*). Ainsi, dans treize États, la Constitution exige-t-elle un référendum pour toute augmentation du plafond de la dette. Il en va de même très souvent pour les émissions d'emprunts assorties d'une garantie de l'État (*full faith and credit clause*). Celui-ci, il est vrai, peut tourner la difficulté en passant par l'intermédiaire d'organismes publics autorisés à emprunter sans bénéficier de la même garantie automatique.

De même, le financement par un impôt affecté des établissements scolaires publics est-il fréquemment soumis à référendum. Il en est ainsi, par exemple, dans l'État de New York (à l'exception de la ville de New York elle-même) : le budget du district scolaire est soumis à l'approbation des électeurs, et il est arrivé que ceux-ci rejettent, à plusieurs reprises, un budget proposé, mais jugé non satisfaisant. Obligatoires aussi sont les référendums concernant la modification ou l'extension des limites d'une commune : la consultation des intéressés s'explique, notamment, par la peur d'un changement de statut fiscal. Il en va de même en matière d'urbanisme local : les mesures relatives à l'occupation des sols (*zoning*) font fréquemment l'objet de référendums obligatoires. La Cour suprême, dans un arrêt de 1976, a jugé cette procédure parfaitement constitutionnelle¹⁸.

20. Voir Ronald J. Rosenberg, « Referendum Zoning », *Cincinnati Law Review*, 1983, art. cit. Également, Barbara F. Grossman, « The initiative and referendum process. The Michigan experience », *Wayne Law Review*, vol. 28, 1981, p. 77-136.

Il existe aussi une autre hypothèse dans laquelle le référendum intervient en dehors de la volonté des assemblées : c'est le référendum d'abrogation, assez analogue à celui organisé par l'article 75 de la Constitution italienne. La terminologie varie selon les auteurs, et il est tantôt dénommé « *petition referendum* », « *protest* » ou « *direct referendum* » ou, encore, « *optional referendum* ». Il est utilisé, aujourd'hui, dans vingt-quatre États, et peut s'appliquer soit à une loi entière, soit à certaines seulement de ses dispositions (dans huit États).

160 Le système est simple : l'exécution d'une loi votée par un Parlement d'État peut être suspendue si une pétition en ce sens recueille un nombre de signatures suffisant. La loi votée fera alors l'objet d'un référendum, et, éventuellement, sera abrogée si la majorité des électeurs en décide ainsi. Le système s'apparente à une sorte de veto populaire qui comporte deux étapes distinctes : la pétition qui doit aboutir à la suspension de la loi votée, puis le référendum débouchant éventuellement sur son abrogation. Les modalités de ce système peuvent être différentes selon les États. Le nombre de signatures requises pour valider une pétition peut varier : de 2 % des votants dans la dernière élection gubernatoriale au Massachusetts jusqu'à 15 % au Wyoming. Mais l'élection prise en compte est ici la dernière élection générale. Le référendum d'abrogation s'applique aussi au niveau local, et peut même être autorisé dans des États, comme le New Hampshire ou le Connecticut, qui ne le pratiquent pas à leur propre niveau.

II. L'AMBIGUÏTÉ DÉMOCRATIQUE

Initiative et référendum ont connu, dans l'histoire des États-Unis, des fortunes diverses. Tout se passe, d'ailleurs, comme s'il y avait une corrélation entre la fréquence d'utilisation de ces techniques et les périodes où une poussée réformiste se fait sentir dans le pays. Les moments d'unité nationale, durant lesquels le besoin de changement s'efface provisoirement devant la crise extérieure, sont aussi ceux durant lesquels le nombre d'initiatives et de référendums est le plus faible. Ainsi, en 1918 comme en 1942, constate-t-on une baisse nette de leur fréquence d'utilisation.

Par ailleurs, référendums et initiatives entre 1910 et 1988 sont passés par plusieurs phases successives : au développement de la démocratie semi-directe avec, pour les initiatives, des pics en 1914 et 1933, succède, pendant trente ans, une période de stagnation. A partir des années 1970, initiative et référendum connaissent un regain de faveur, et cette tendance s'est maintenue et confirmée jusqu'à aujourd'hui.

En novembre 1994 – année d’élections intermédiaires –, des référendums ont été organisés dans différents États sur des sujets qui préoccupaient l’opinion publique : l’augmentation des impôts dans le Missouri, l’Oregon, le Montana, le Nevada ; la lutte contre la criminalité – en Californie, en Géorgie, dans l’Oregon et le Wyoming ; la protection des victimes, en Alaska, dans l’Idaho, l’Illinois, l’Ohio, l’Utah ; l’euthanasie dans l’État d’Oregon ; la durée des mandats électifs dans huit États, dont l’Idaho, le Nevada et le Nebraska¹⁹ ; le financement des campagnes électorales au Massachusetts, dans le Colorado, le Missouri, le Montana, l’Oregon ; l’immigration clandestine en Californie.

Parmi les mesures ainsi soumises directement aux électeurs, deux, qui furent d’ailleurs adoptées, étaient l’objet de controverses particulièrement vives : la proposition 187, en Californie, qui privait les immigrants en situation irrégulière, d’un certain nombre de services assurés par l’État, notamment en matière de scolarisation et de soins médicaux ; et, dans l’Oregon, une loi (*Death with Dignity Act*) qui facilitait et décriminalisait l’euthanasie.

161

Aux référendums organisés dans le cadre des États, il faudrait ajouter l’ensemble des référendums locaux qui se déroulent chaque année. Même exclu du champ fédéral, le référendum, comme, d’ailleurs, l’initiative ou, plus rarement, le *recall*, contribuent au fonctionnement de la démocratie américaine. Mais de quelle façon et avec quels résultats ? L’utilisation du référendum à une très large échelle permet-elle d’accroître le degré de participation à la vie politique, ou ne s’agit-il là en définitive que d’une illusion ?

Référendum et participation politique

La démocratie américaine est paradoxale. Au sommet, c’est-à-dire à l’échelon fédéral, elle apparaît souvent comme une société politique bloquée : paralysie des pouvoirs (organisée par la Constitution elle-même), fonctionnement en cercle fermé d’un *establishment* politique, polarisation de la vie politique sur Washington, absentéisme électoral touchant près de 50 % des citoyens, distance croissante entre le centre et la périphérie, entre « l’Amérique profonde » et sa représentation fédérale. Ces

21. Sur ces techniques, voir Jean-Pierre Lassale, *La Démocratie américaine. Anatomie d’un marché politique*, Paris, Armand Colin, collection « U », 1991.

22. David B. Magleby, *Voting on Ballot Propositions in the United States*, John Hopkins University Press, 1984. On trouvera un compte rendu substantiel et parfois critique de cet ouvrage in *Texas Law Review*, vol. 63, 1985, p. 1347-1375.

dysfonctionnements ne sont pas niables, et, cependant, le système fonctionne, le tissu démocratique reste vivant et dynamique. Parmi toutes les raisons qui expliquent ce paradoxe, il y a ce sens historique du *self-government* qui se traduit, à la fois, par la pression constante des gouvernés sur les gouvernants, et par la mise en œuvre du principe de subsidiarité. La maîtrise du citoyen sur les problèmes qui le concernent, ou qui concernent la collectivité dans laquelle il vit, est inhérente à la conception que les Américains se font de la citoyenneté. Le *self-government* y est, en politique, le corollaire de l'individualisme social.

La pratique du référendum contribue à cette expression démocratique. Et d'abord, au niveau local. Les modes de gestion des collectivités locales, ou des organismes locaux, sont multiples aux États-Unis, et certains d'entre eux sont directement inspirés par une vision technocratique du management. Mais, pour autant, le citoyen n'est pas un acteur absent ou à éclipses : la participation est partie intégrante de la culture communale. Le référendum local porte sur des questions qui intéressent la vie et l'éthique quotidiennes : les impôts, notamment les impôts fonciers ou ceux qui sont affectés au fonctionnement du système scolaire, les droits reconnus aux minorités, par exemple les minorités homosexuelles, la vente des boissons alcooliques, etc. Autant de questions très concrètes, intéressant souvent la morale collective, qui donnent lieu à débat local et à décision par la voie du référendum.

L'utilisation du référendum, en matière de décisions d'urbanisme et

23. Entre 1898 et 1979, 60 % des mesures législatives soumises par les Assemblées d'État à la ratification populaire ont été approuvées, mais le pourcentage tombe à 34 % pour celles proposées par voie de pétition.

d'occupation des sols (*zoning*), est particulièrement significative parce qu'elle met en lumière à la fois la diversité des acteurs concernés et le rôle joué par le référendum. Dans ce domaine, les décisions ont un impact économique, touchent à l'écologie et à l'environnement, affectent l'égalité des droits. Les promoteurs immobiliers, aussi bien que les défenseurs de l'environnement ou les avocats des minorités sont, de ce fait, particulièrement vigilants, et n'hésitent pas à demander aux tribunaux l'annulation du référendum²⁰.

De plus, l'utilisation du référendum dans ce domaine souligne la fonction de contre-pouvoir qu'il remplit face au rôle croissant des techniciens. L'acceptabilité d'un plan d'occupation des sols ne dépendra pas seulement du jugement des élus sur le travail du responsable local de

l'urbanisme. Encore faudra-t-il que ce plan, même approuvé par le conseil municipal, recueille l'assentiment des électeurs et fasse donc l'objet d'un débat préalable.

La possibilité d'un référendum limite donc la liberté de manœuvre dont disposent administration et élus locaux. La menace qu'il représente – menace de désaveu de la décision prise – contraint les responsables (par exemple, le directeur de l'atelier d'urbanisme) à tenir le plus grand compte des seuils d'acceptabilité et des réactions éventuelles de la population. *Le référendum a donc une vertu dissuasive.* Cette force de dissuasion ne joue pas seulement au niveau local ; elle s'exerce aussi au niveau des États et de leur législature. La combinaison de l'initiative et du référendum peut conduire à l'abrogation d'une loi, même si celle-ci a reçu l'aval d'une majorité parlementaire. Les mêmes techniques peuvent aussi être incitatives : le législateur décide d'agir pour ne pas être « court-circuité » par un référendum qu'une pétition aurait rendu obligatoire. On pourrait donner plusieurs exemples de lois votées de cette façon : dans le Massachusetts, une loi de 1985 sur la pollution de l'air et la limitation des effets des pluies acides ; en Arizona, une loi de 1980 abolissant la TVA d'État sur les produits alimentaires...

163

Le référendum, lorsqu'il résulte d'une initiative, élargit le champ politique au-delà de ses acteurs traditionnels, les élus, les médias et les juges. Il peut contribuer à faire accepter des idées nouvelles, par exemple, dans les années 1980 en matière de protection de l'environnement, et il constitue un puissant facteur de sensibilisation de l'opinion. En ce sens, il concourt à l'innovation sociale, de même qu'il peut constituer un signal d'alarme adressé aux gouvernants, lorsque certains problèmes n'ont pas été résolus et suscitent des réactions d'intolérance dans le corps social. Ainsi de la « révolte fiscale » à la fin des années 1970 (dont la célèbre « proposition 13 » a marqué le début) ou, plus récemment, de l'immigration clandestine (avec l'adoption en 1994 en Californie de la « proposition 187 »).

Référendum et démocratie d'opinion

Le référendum aux États-Unis – au niveau des États et de la vie locale puisqu'il n'existe que là – a donc une double utilité : il place les élus sous le contrôle des électeurs et, par là même, il limite les risques de divorce entre gouvernants et opinion, qui sont inhérents au régime représentatif. D'autre part, il réalise en pratique une articulation entre deux composantes du système politique : le jeu institutionnel au sein duquel les partis jouent un rôle décisif, et la concurrence entre intérêts, publics ou

catégoriels, qui confère aux groupes de pression un rôle prédominant.

Dans un référendum, l'électeur décide, mais il est seulement à l'extrémité de la chaîne. Les citoyens en tant que tels sont rarement à l'origine du processus, même si celui-ci est déclenché par voie de pétition. En pratique, le référendum suppose le concours de plusieurs acteurs qui interviennent dans un ordre quasi chronologique : très généralement, le problème est posé par les élites politiques ou les groupes d'intérêt ; il est ensuite placé sous l'éclairage des médias qui contribuent à en définir les termes ; la décision finale, et d'abord, en cas d'initiative, celle de savoir si la question sera ou non soumise au corps électoral, appartiendra, elle, à l'électeur.

164 Le sort d'une initiative ou d'un référendum se joue donc sur la conquête de l'opinion publique. L'utilisation des techniques de marché contribue, parfois de façon décisive, au résultat, surtout lorsque la consultation se déroule au niveau de l'État tout entier²¹. Comme on l'a noté²², il existe aujourd'hui une véritable « industrie de l'initiative » dont la raison d'être est de recueillir, dans le délai exigé par les textes (en général entre 90 et 120 jours), un nombre de signatures suffisant pour que la mesure proposée puisse être soumise au corps électoral. Cette exigence de délai, et donc de rapidité dans la collecte, est d'autant plus difficile à satisfaire que le nombre de signatures requis est plus élevé et qu'il est calculé non en valeur absolue mais en pourcentage – le plus souvent le pourcentage de votants lors de la dernière élection générale ou gubernatoriale. Ainsi en Californie, où la barre est fixée à 8 % des votants, au début du siècle 30 000 signatures suffisaient, alors qu'il en faut aujourd'hui plus de 700 000. Des firmes spécialisées se chargent donc d'opérer la collecte, en mobilisant sur le terrain une armée de « vendeurs ». De plus en plus fréquemment, ce sont ces mêmes firmes qui conditionnent le produit – en l'occurrence qui donnent à la proposition la formulation la plus attractive possible et, une fois celle-ci soumise au référendum, lui assurent la publicité la plus large et la plus efficace.

L'opération a bien entendu un coût, argent et marché politique étant, aux États-Unis comme ailleurs, largement interdépendants. En Californie, par exemple, les seules dépenses de collectes de signatures pour soumettre à référendum une proposition avoisinent 1 million de dollars. La situation, il est vrai, varie considérablement selon les États, la nature des collectivités publiques impliquées et les conditions locales de la vie politique. L'exemple californien n'est pas nécessairement un modèle, mais il illustre le risque de conditionnement auquel l'exercice

de la démocratie semi-directe se trouve aujourd'hui exposé. Les électeurs, semble-t-il, en sont d'ailleurs conscients puisqu'ils réservent majoritairement leur approbation aux référendums organisés par les législatures²³. Tout se passe comme si le corps électoral se défiait de la puissance des groupes de pression et des risques de manipulation de l'opinion qu'elle entraîne.

En dépit de ces risques, le référendum dans la démocratie américaine encourage, sur le plan local comme sur celui des États, une participation plus active des citoyens à la vie politique, mobilise l'opinion publique, lui permet de faire entendre directement sa voix, qu'il s'agisse de problèmes purement locaux ou de choix majeurs de société, et enfin équilibre le régime représentatif qu'il complète tout en lui servant de contrepoids.

165

R É S U M É

La démocratie semi-directe aux États-Unis reste l'apanage des États membres et des collectivités décentralisées. Pour des raisons historiques et sociologiques, elle s'est développée, selon de multiples variantes, dans les États de l'Ouest. En dépit des risques que le référendum présente, aggravés à l'époque contemporaine par l'évolution du marché politique, il encourage une participation plus active des citoyens à la vie politique, et sert de contrepoids au régime représentatif.

NICOLE BELLOUBET-FRIER

LES RÉFÉRENDUMS
MUNICIPAUX

166 **A**PPROUVEZ-VOUS LA CRÉATION d'un tout-à-l'égout ? Êtes-vous d'accord avec votre maire qui a récemment décidé de mettre en évidence auprès des pouvoirs publics des problèmes observés dans la commune ? La politique d'urbanisme et d'environnement conduite par la municipalité est-elle compatible avec le passage d'une autoroute sur le territoire de la commune ? A propos de l'instauration d'une mesure de fiscalité locale, approuvez-vous le conseil municipal ou approuvez-vous le gouvernement ? Inventaire à la Prévert, toutes ces questions ont été posées lors de référendums locaux et témoignent des multiples aspects que peuvent revêtir ces consultations populaires.

Historiquement, la démocratie locale s'est développée sous la forme d'une participation directe et active des citoyens aux décisions. Au Moyen Age, l'organisation des villes de consulat, dans le sud de la France, laissait encore place à une assemblée générale des habitants, réunie pour connaître des problèmes les plus importants et imposer son avis. Puis, sous l'influence de l'accroissement démographique et de la complexité des tâches publiques, le pouvoir de décider au niveau local a été remis aux mains de représentants élus périodiquement par la population. Toutefois, le référendum local est depuis longtemps pratiqué par de nombreux pays et plébiscité ailleurs. Si les risques sont connus (danger de personnalisation, questions obscures ou ambiguës, lassitude des électeurs), les gains obtenus par l'institution de ces procédures sont tels en matière de démocratie locale que ce processus doit impérativement se développer, ne serait-ce que pour rapprocher l'administration des administrés et rendre un droit d'expression directe aux citoyens.

I. LE RÉFÉRENDUM, AU PÉRIL DES ILLUSIONS POPULISTES

Le référendum local, comme toutes les techniques d'appel direct au peuple, suscite de nombreuses dérives qu'il convient de cerner pour mieux y porter remède. Entre camouflage et camouflet, la voie est étroite.

Camouflage

C'est l'objet même du référendum qui est ici en cause. Les catégories juridiques conditionnent la liberté laissée aux autorités locales dans le choix des sujets à aborder et définissent ainsi des frontières plus ou moins fluides à ne pas transgresser.

Le champ d'intervention du référendum est en effet tantôt à objet limité tantôt à objet illimité. Généralement, les référendums portent sur les affaires relevant de la compétence de la collectivité locale concernée. Toutefois, l'interprétation de cette notion varie selon les pays. Dans certains cas, la loi prévoit qu'aucun référendum n'est possible sur certains sujets : le budget et le montant des impôts en Hongrie et en République tchèque, l'organisation interne de l'administration municipale, le statut des conseillers municipaux, les décisions de justice, les réglementations budgétaires et taxes municipales en Allemagne. De cette énumération, négative bien plus souvent que positive, il ressort que sont généralement exclues des procédures référendaires les questions relatives aux finances locales, celles qui ont trait aux élus locaux ou qui relèvent de la procédure administrative. Lorsque le référendum est facultatif et que son champ d'application ne fait pas l'objet d'une délimitation restrictive, ce qui est le cas le plus fréquent, la nature même de la question posée est essentielle. En France, les sujets les plus couramment abordés sont, outre les fusions de communes, l'aménagement, la réalisation d'équipements et les projets d'urbanisme (création de zones de loisir, de rues piétonnières, construction de salles polyvalentes, implantation de HLM ou de grandes surfaces). La loi du 4 février 1995, qui ouvre l'initiative populaire aux opérations d'aménagement, correspond bien à une préoccupation locale essentielle. En Allemagne, les thèmes les plus fréquemment évoqués ont également trait à l'aménagement et aux équipements publics, aux politiques de transport et d'environnement. Il en est de même au Danemark (utilisation des sols, projets routiers, établissement d'équipements importants pour les habitants) et en Suisse (constructions, aménagement d'infrastructures, planification territo-

riale, thèmes auxquels il faut ajouter les impôts locaux), mais d'autres exemples peuvent être évoqués : création de centres urbains piétonniers, heures de fermeture des cafés (Pays-Bas), restauration de beffrois et création de zones d'activité économique (Belgique), vente d'alcool sur le territoire communal (Norvège).

Le maire, autocrate omnipotent, peut-il interroger ses concitoyens sur n'importe quel sujet, au risque de mettre la commune à feu et à sang ou au risque contraire encore de recueillir une dangereuse unanimité ? Cette interrogation soulève le problème du contrôle par le juge administratif des questions posées aux électeurs, d'un contrôle qui doit être rigoureux sans pour autant porter atteinte à la libre autonomie des collectivités locales. Le juge doit d'une part vérifier la régularité du scrutin. En France, le Conseil d'État estime que la délibération par laquelle un conseil municipal décide de consulter les électeurs de sa commune est un acte réglementaire susceptible de recours, même si le scrutin référendaire a déjà eu lieu (CE, 16 novembre 1994, commune d'Awala-Yalimapo). Le juge administratif s'intéresse également à la régularité du déroulement des opérations électorales (CE, 27 mars 1991, Le Crom). Mais son contrôle s'étend d'autre part, par l'intermédiaire de la notion d'affaires de la compétence de la commune, à la question posée. Cette limite, quant à l'objet du référendum, introduite dans le texte législatif, conduit le juge à vérifier par le biais d'un déferé préfectoral, voire d'un sursis à exécution, que la question n'empiète pas sur une compétence réservée par la loi à une autre collectivité ou à l'État (CE., 14 avril 1995, commune de Ventabren, à propos du tracé du TGV). L'imprécision de cette notion confère au juge administratif un pouvoir important dans le contrôle du fond même de la question soumise aux électeurs. Il n'hésite pas ainsi à censurer un texte « de nature à induire l'électeur en erreur sur le sens et la portée de la question posée » (en l'occurrence : « seriez-vous d'accord pour une communauté de ville tendant à considérer Septèmes comme un quartier de Marseille ? » – TA Marseille, 26 novembre 1992, commune de Septèmes). Cette démarche essentielle en faveur de la clarté de la consultation doit être menée avec tact et mesure pour ne pas heurter les impératifs de la décentralisation.

Sans s'attarder davantage sur les pathologies révélées par les contrôles, la sagesse voudrait que les auteurs des procédures référendaires s'abstiennent d'évoquer certains thèmes. Quelques types de sujets semblent en effet devoir être tenus à l'écart des passions populaires parce qu'ils sont trop sensibles et susceptibles d'entraîner des réactions épidermiques. Imaginons un instant qu'un maire veuille interro-

ger ses concitoyens sur l'exercice d'un des pouvoirs de police dont il dispose, celui relatif au séjour sur le territoire de sa commune, même pour une durée limitée, des gens du voyage. Quelle commune, privilégiée du point de vue de l'habitat, accepterait sans réticence le stationnement de ces gens, avec leurs différences, et qui s'émouvrait de cet éventuel refus ? Si l'on ne doit plus désormais s'interroger sur la régularité des consultations portant sur les pouvoirs dont le maire dispose en propre – le Conseil d'État vient de décider (Sect., 29 décembre 1995, M. Géniteau) que les décisions prises dans ce cadre entrent dans les affaires de la compétence de la commune –, on peut néanmoins d'une part se poser la question de leur légitimité – le conseil municipal pourrait-il, ce qui lui conférerait une arme nouvelle, imposer un référendum contre la volonté du maire sur des pouvoirs qui lui appartiennent à titre personnel ? – et d'autre part affirmer que certains sujets sont à l'évidence très dangereux et comportent des risques de manipulation de l'opinion : en témoignent les référendums que voulaient organiser les maires Front national des villes du sud de la France sur les questions d'immigration.

169

Leur traitement coïncide cependant souvent avec des questions qui relèvent en fait d'autres collectivités territoriales, voire de l'État. C'est ainsi qu'il n'appartient pas aux communes de se prononcer sur le principe du maintien sur le territoire national de populations étrangères, matière qui ressortit à la compétence de l'État en application de la législation sur le contrôle de l'entrée et du séjour des étrangers sur le territoire (CE, 16 novembre 1994, commune d'Awala-Yalimpo). Au nom du principe selon lequel les conditions essentielles d'une liberté publique doivent être identiques sur l'ensemble du territoire (CC, 25 janvier 1985), les référendums qui, même à titre consultatif, portent atteinte aux libertés publiques ou empiètent sur les compétences nationales doivent être proscrits.

Certaines questions risquent effectivement de déborder sur les pouvoirs décisionnels détenus par d'autres collectivités, qu'il s'agisse de collectivités voisines (référendum communal approuvant ou refusant l'ingérence d'un conseil général) ou de l'État. La solution n'est pas aussi simple qu'il y paraît dans la mesure où la volonté de créer des blocs de compétence a la plupart du temps échoué, laissant place à une imbrication et à un enchevêtrement complexes, et où chaque citoyen se sent à juste titre concerné par des décisions prises à un autre niveau mais qui ont des effets souvent irrémédiables sur son propre territoire. L'exemple des tracés d'autoroute ou des lignes de chemin de fer est très probant à cet égard. Ces tracés ont, certes, des incidences juridiques sur les déci-

sions locales puisque les documents d'urbanisme notamment vont en porter la trace, mais la prise de décision ultime doit appartenir à l'État, même si celui-ci a l'obligation de travailler en concertation et en harmonie avec les collectivités décentralisées. C'est la raison pour laquelle le Conseil d'État a annulé la délibération d'un conseil municipal organisant un référendum dont l'objet était de se prononcer implicitement mais nécessairement sur l'opportunité d'un projet d'autoroute ne relevant pas de sa compétence (CE, 16 décembre 1994, commune d'Avrillé). Cette décision a suscité des appréciations critiques car elle donne à la notion retenue par la loi pour servir de champ d'application au référendum, celle d'affaires locales, une conception restrictive. Pour autant, dans le cadre de l'actuelle législation, il n'y avait à mon sens aucune autre solution possible, car ouvrir plus largement le référendum conduirait à accepter un fort risque de paralysie de tout projet d'ampleur régionale ou nationale.

Certains sujets, en effet, incitent à faire prévaloir des intérêts locaux dont l'expression, sans doute légitime, ne manquerait pas d'empiéter sur l'intérêt du territoire national dont l'État est et doit demeurer le gardien vigilant. Aucune commune jamais n'acceptera le passage sur son territoire d'un tracé autoroutier qui, par définition et à quelques exceptions près, n'apporte que des nuisances. Dès lors, ce n'est pas faire preuve d'un jacobinisme outrancier que de refuser des freins aussi systématiques qu'inutiles. L'affaire de la commune d'Avrillé en est un exemple puisque le maire, après avoir épuisé toutes les voies de recours juridiques et sachant pertinemment que la formulation de la question référendaire était irrégulière, n'a cependant pas hésité à faire appel aux électeurs pour faire connaître un mécontentement politique (au sens du mot *polis*) qu'une simple annulation juridictionnelle, survenue *a posteriori*, n'a pu effacer. L'avis des habitants de la commune, recueilli pour faire fléchir la Direction départementale de l'équipement, aurait pu et aurait dû être connu d'une autre façon. Il ne faut pas, en effet, confondre la consultation de la population avec le caractère brutal et sans appel de son résultat et la concertation avec la population, qui doit demeurer la clef d'une décentralisation et d'un aménagement du territoire bien compris et qui doit conduire les représentants de l'État à la négociation et aux amendements.

Camouflage donc puisque, derrière toutes ces questions, se cachent parfois des intentions politiciennes – il n'y a plus rien à en dire – ou, plus légitimement, politiques : les thèmes abordés ne concernent en effet pas seulement, comme en Allemagne, les questions municipales impor-

tantes – et d'ailleurs pourquoi cette discrimination ? –, ni même celles qui relèvent de la sphère autonome de la collectivité (Autriche). L'empiétement sur les sphères de compétence des autres collectivités est, en France, souvent constaté, que ce soit dans les pratiques antérieures à 1992 ou même parfois dans celles qui lui sont postérieures. Du fait de ce constat, il semble important de conserver une conception restrictive de la notion d'affaires locales – cette notion d'« affaires de la compétence de la commune » a d'ailleurs été introduite par la Commission des lois de l'Assemblée nationale, qui l'a substituée à celle d'« affaires de la commune », jugée trop extensive – tout en étendant, en tant que de besoin, le périmètre référendaire afin de pallier les inconvénients dus à l'étroitesse des compétences communales.

Camouflet

171

La procédure référendaire est encore peu fréquente au niveau local. Du moins en France. La Direction générale des collectivités locales a recensé au 20 janvier 1995 environ 41 consultations issues de la loi du 6 février 1992. Si rare également dans d'autres pays que le Conseil de l'Europe a éprouvé le besoin d'adopter une résolution tendant à développer ces pratiques de démocratie locale tout en les encadrant (résolution adoptée par la 10^e conférence des ministres européens responsables des collectivités locales, 15-16 septembre 1993).

La rareté de ces procédures, leur anormalité accentuent sans aucun doute la perception et l'impact de leurs faiblesses.

Ainsi, dans le cas d'un référendum facultatif déclenché à l'initiative d'un conseil municipal, tout vote négatif ou tout échec fait perdre aux élus qui ont défendu un projet précis, et spécialement au maire, leur crédibilité et leur légitimité. La seule hypothèse contraire serait celle de la soumission à la population d'une question d'intérêt secondaire – mais on ne voit pas bien alors pourquoi elle le serait – ou, de façon beaucoup plus pertinente, celle de l'élaboration d'un mode alternatif de décisions : l'équipe municipale devrait offrir, sur une même question, un véritable choix aux électeurs entre plusieurs projets contradictoires et ne pas les contraindre à se prononcer sur la solution préférentielle de l'équipe au pouvoir. Le même schéma devrait d'ailleurs être retenu lorsque la consultation découle d'une initiative populaire. Une telle pédagogie du référendum lui ôterait son caractère de brutale et stérile polémique et rendrait plus indolores les camouflets auxquels il peut donner lieu.

En l'absence de solution de ce type, la procédure référendaire risque de tourner au débat pour ou contre le maire et de subir ainsi une per-

sonnalisation dommageable. Imaginons une opération d'aménagement immobilier, juridiquement et financièrement douteuse, où, pour obtenir la cession gratuite de terrains nécessaires à la construction d'un lycée, un maire s'engage à délivrer, pour indemniser la famille donatrice, des permis de construire sur des parcelles dont il aura préalablement fait modifier le zonage au plan d'occupation des sols afin de les rendre constructibles. Si les élus de l'opposition ou la population demandent un référendum, on voit aisément que tant la complexité des questions débattues, l'imbrication des intérêts en jeu – intérêt général du lycée et intérêt collectif des sites à protéger contre intérêts privés des propriétaires indemnisés – et la passion des protagonistes risqueraient de tourner à une lutte sans merci entre les auteurs du projet municipal et leurs contradicteurs. Cette conséquence et la personnalisation éventuelle qui l'accompagnerait pourraient être évitées si un dossier complet, présentant des choix alternatifs et expliquant avec sincérité les différents enjeux, était proposé.

Si le référendum est déclenché sur une initiative des habitants, c'est à un risque de campagne tout au long du mandat que l'on s'expose. Ce danger est accentué du fait même que la continuité d'une politique et la stratégie du long terme dont l'administration, même locale, est nécessairement en charge risquent d'être perdues de vue. Il est dès lors essentiel d'imposer des limitations juridiques temporelles telles que celles qui sont prévues en France (un délai d'un an est exigé entre deux consultations, de deux ans s'il s'agit du même sujet, et aucune consultation n'est possible l'année qui précède le renouvellement général des conseils municipaux), mais encore d'aboutir à une perception renforcée de la participation référendaire comme étant celle d'un autre mode normal d'élaboration des décisions locales.

Malgré les errements relevés, la problématique du référendum local est distincte de celle du référendum national : la démocratie directe s'exprime avec facilité au niveau des petites collectivités territoriales, les risques de dérive plébiscitaire ou politicienne du débat sont moins importants, les sujets abordés, proches des préoccupations quotidiennes des citoyens, suscitent leur intérêt et diminuent les risques d'absentéisme. Si les procédures de démocratie directe ne sont pas expérimentées au niveau local, où pourraient-elles l'être avec plus de chances de succès ?

II. LE RÉFÉRENDUM COMMUNAL AU BÉNÉFICE DE LA DÉMOCRATIE DIRECTE

La pratique des référendums locaux est connue de la plupart des États membres de l'Union européenne, sans toutefois qu'elle soit nécessairement organisée par des dispositions législatives spécifiques (Danemark, Grèce, Pays-Bas). En Belgique, il a même été soutenu que ces consultations étaient contraires à une disposition constitutionnelle qui prévoit que les conseils municipaux sont responsables des décisions d'intérêt local. Le Conseil d'État belge a cependant admis la pratique de référendums communaux à caractère consultatif. En France également, on s'est parfois interrogé sur le caractère constitutionnel de ces consultations locales, certains prétendant que l'article 72 de la Constitution interdisait toute dépossession du pouvoir décisionnel appartenant aux conseils élus. Ces arguments ne sont pas fondés, cet article ayant pour objet d'affirmer le principe de libre administration des collectivités locales mais non d'assurer l'exclusivité d'un principe de démocratie représentative au niveau local. C'est la raison pour laquelle, après que la loi du 16 juillet 1971 eut introduit cette possibilité en cas de fusion avec une ou plusieurs autres communes, que plusieurs projets destinés à en généraliser l'emploi aient vu le jour sans jamais aboutir, qu'une pratique sophistiquée de consultations à la légalité douteuse se soit considérablement développée dans les années 1980, le législateur français a modifié cet état de fait par la loi relative à l'administration territoriale de la République du 6 février 1992 instituant le référendum consultatif et par celle du 4 février 1995 relative à l'aménagement du territoire qui organise un référendum d'initiative populaire pour des opérations d'aménagement. Le référendum communal est ainsi introduit en droit français, répondant à de fortes exigences démocratiques : celles d'intégration et d'intégrité.

173

Intégration

Le référendum communal constitue un élément essentiel d'intégration des citoyens dans le cadre local. Pour être banale, cette affirmation n'en est pas moins hasardeuse. S'assurer de sa véracité suppose de réunir plusieurs conditions.

La première se rapporte au choix des modes d'organisation des référendums communaux et a plus particulièrement trait aux initiateurs de ces consultations. En fonction de l'initiative, quatre types de

référendum peuvent être organisés allant dans le sens d'une plus grande intégration démocratique, celle-ci étant largement favorisée par le référendum d'initiative populaire :

- l'initiative appartient exclusivement au conseil municipal ;
- l'initiative est remise à un certain pourcentage de citoyens, mais la décision d'organiser le référendum appartient toujours au conseil d'élus ;
- si l'initiative populaire recueille un certain pourcentage de signatures, le référendum doit nécessairement être organisé ;
- la loi peut prévoir certaines situations où le référendum est obligatoire.

174 Dans la première hypothèse, le référendum vient d'en haut, il est laissé à l'initiative des élus du conseil municipal qui tantôt souhaitent faire adopter par la population un projet élaboré en son sein, tantôt demandent aux citoyens de se prononcer sur tel ou tel sujet d'intérêt local. Certaines législations en matière d'administration locale prévoient ce cas de figure : en Suède, au Portugal, en Espagne – dans ce dernier pays, l'initiative revient au maire approuvé par la majorité du conseil et après autorisation préalable de la communauté autonome et du gouvernement de la nation. La France entre également dans ce schéma puisque la loi de 1992 prévoit que le conseil municipal décide du principe de la consultation, soit sur proposition du maire, soit sur demande écrite de la majorité des conseillers municipaux dans les communes de moins de 3 500 habitants, soit sur demande écrite du tiers d'entre eux dans les communes de plus de 3 500 habitants, ce afin d'accroître, assez fictivement d'ailleurs, les droits de l'opposition municipale.

Le second cas de figure laisse encore toute latitude aux élus puisqu'ils disposent de la liberté d'organiser ou non le référendum, mais l'initiative appartient ici aux citoyens. Il en est ainsi en Finlande (exigence d'une demande de 2 % des électeurs), en Espagne, en Bulgarie (10 %) et en France : la loi de 1995 prévoit qu'un cinquième des électeurs inscrits sur une liste électorale peut demander au conseil municipal d'organiser une consultation sur des questions d'ailleurs limitées aux opérations d'aménagement. Ces situations, où la primauté de la démocratie représentative est encore très marquée, existent dans de nombreux pays avec des dosages variés selon les différents systèmes précédemment exposés. Ainsi en Italie, une loi de 1990 autorise la mise en place de dispositions consultatives comme mode de participation des citoyens. La procédure pour recevoir des propositions ou des pétitions des citoyens doit être encouragée afin d'assurer la meilleure sau-

vegarde des intérêts collectifs. Enfin, des dispositions peuvent être prises pour organiser des consultations populaires sur des questions relevant de la compétence de la collectivité locale, même sur la demande d'un nombre minimum de citoyens.

Dans les deux dernières hypothèses, la démocratie directe s'exprime, au moins en théorie, dans sa plénitude. A côté de la faculté d'organiser un référendum à l'initiative du conseil élu, certaines législations contraignent à une telle organisation si un nombre requis d'électeurs le demande. C'est le cas du Luxembourg si un cinquième des habitants en font le souhait ; la République tchèque a instauré un intéressant système dégressif qui rend plus réaliste l'organisation de telles consultations dans les grandes villes, puisqu'il faut un pourcentage de 30 % des citoyens dans les communes de moins de 3 000 habitants, 20 % en dessous de 20 000, 10 % jusqu'à 200 000 et 6 % au-delà. En Autriche comme en Allemagne, la situation varie selon les *Länder*, mais le principe de la décision des citoyens a été admis de telle sorte que, si le conseil municipal peut décider une telle organisation de sa propre initiative, la demande des citoyens doit y donner lieu si 10 % des électeurs en prennent l'initiative (15 % dans le Bade-Wurtemberg). Il arrive enfin que le référendum doive être organisé de façon obligatoire dans des cas précis prévus par la loi : en Italie, pour les créations de régions ; en Irlande, pour les dénominations de rues, de villes ; en Hongrie, pour les modifications de territoire des villages ; en Allemagne également, pour les modifications du territoire des communes. Dans certains cantons suisses sont obligatoirement soumis à consultation les règlements d'organisation communale, les procédures de fusion ou de scission des communes, l'adoption du budget.

175

Le droit d'initiative populaire peut être à l'origine d'une votation ayant trait à l'abrogation ou à la modification d'une mesure. Mais, pour représenter réellement la vivacité de la démocratie directe, l'initiative doit être constructive. Elle doit être force de propositions, porteuse d'idées nouvelles et vivifiantes pour le débat public. Ayant trait à des objets variés, elle peut, selon les cas, être le fait d'une seule personne ou, au contraire, résulter d'un comité d'initiative. Un tel comité est exigé dans certains cantons suisses pour servir d'interlocuteur à l'autorité municipale. Pour être recevable, l'initiative doit recueillir un nombre minimal de signatures, situé généralement entre 10 et 20 % des électeurs. Des possibilités de retrait sont parfois prévues, mais la phase la plus importante, après le contrôle des signatures par l'autorité municipale, réside dans les opérations de votation. L'initiative est soumise au vote

des citoyens dans un délai variable selon les États : en Suisse, l'organe délibérant a en général entre six mois et un an pour examiner l'initiative et celle-ci est soumise à la votation populaire dans un délai compris entre 120 jours et un an.

La formule de l'initiative populaire, la meilleure sans doute, ne représente peut-être pas pour autant la quintessence parfaite de la démocratie directe. En effet, tout projet d'initiative populaire nécessite un fort investissement en temps et en argent. Il faut n'avoir jamais pratiqué la démocratie locale pour ignorer que toute démarche est considérablement dévoreuse d'énergie, *a fortiori* lorsqu'il s'agit d'un référendum. Cette énergie doit être centrée sur l'information de la population (tracts, diffusion de l'initiative, recueil des signatures) et sur la récolte des fonds nécessaires à cette campagne. Si les frais de matériel
176 de vote sont souvent assumés par les budgets publics, il n'en est pas de même pour l'ensemble des autres documents distribués. Dès lors, deux inconvénients en résultent : soit, ce qui est effectivement le cas, la pratique référendaire est peu utilisée, soit le déclenchement de l'initiative appartient de fait exclusivement à des antennes locales de partis politiques importants, voire à des groupes de pression influents et qui ont les moyens financiers de se faire entendre. Sans doute convient-il d'envisager à ce sujet la fixation de règles tendant à assurer une plus grande égalité des chances des différentes parties intéressées afin que l'initiative ne soit pas accaparée par une minorité agissante.

Revendication légitime de nombreux citoyens, l'initiative populaire n'influe cependant pas sur l'organisation du vote référendaire qui nécessite le respect de diverses conditions pour favoriser l'intégration démocratique.

Le droit de vote doit être ouvert à tous les habitants de la localité concernée. Si le critère de l'âge ne semble pas soulever de difficultés – on peut aisément se rallier à l'idée de la majorité –, il n'en va pas de même pour celui de la nationalité. Peut-on exclure de la consultation telle ou telle catégorie d'individus, étrangers par exemple, alors qu'ils constituent parfois, notamment dans les villes, une catégorie importante de la population ? Certaines collectivités suisses qui n'ont pas hésité à donner, pour les référendums locaux, le droit de vote aux étrangers ont obtenu des résultats concluants bien que leur participation électorale soit généralement plus faible que celle des nationaux. En France, ce n'est pas l'ensemble des habitants qui est admis à s'exprimer légalement dans ce cadre : les étrangers en sont exclus et, même si la prochaine reconnaissance effective du droit de vote aux ressortissants de l'Union euro-

péenne atténuée l'acuité de ce problème, elle ne le résout pas totalement. La mention d'habitants est en effet entendue en un sens restrictif et ce sont les seuls électeurs qui sont appelés à cette consultation : la circulaire du 31 mars 1992 expose en ce sens que la mise en œuvre de la procédure consultative est facilitée par l'utilisation des listes électorales. L'argument de commodité est ici de bien peu de poids au regard des impératifs d'intégration démocratique qui supposent la participation de toutes les personnes résidant sur le territoire concerné, quelle que soit leur nationalité, ne serait-ce que parce qu'il serait paradoxal de leur appliquer une décision acceptée par l'ensemble des électeurs, sauf par eux. Au nom du principe d'égalité, une loi doit définir l'ensemble des règles de convocation du corps électoral applicables à toutes les collectivités locales concernées.

La question du domicile est également essentielle, notamment au regard du découplage entre le lieu de résidence et le lieu de travail. Ne conviendrait-il pas de lier le droit d'exercice référendaire au lieu où les citoyens exercent l'essentiel de leurs activités ? Cette question difficile à résoudre techniquement pourrait peut-être trouver une solution dans la définition de périmètres plus vastes pour l'organisation d'un référendum. En France, puisque les nouvelles institutions créées par la loi de 1995, les « pays », regroupent des ensembles culturels, économiques ou sociaux cohérents, ne serait-il pas logique de permettre l'organisation de consultations référendaires dans ce cadre qui, tout en demeurant exclusivement local, aurait cependant une densité et une dimension suffisantes pour permettre la prise en compte globale d'un problème par tous les acteurs concernés ? Cet accroissement du périmètre est d'ailleurs réalisable dans le cadre des fusions de communes et, depuis 1995, pour l'ensemble des communes membres d'un établissement public de coopération intercommunale, sous la forme d'une initiative populaire ou d'un référendum consultatif. C'est dans cette voie que les réflexions doivent être prolongées et les pratiques développées. De la même façon, mais dans le sens cette fois d'une réduction du périmètre concerné, il est possible de prévoir l'organisation de référendums par quartiers lorsque seuls les habitants d'une partie de la commune sont concernés par la question posée (telle est la situation en France depuis 1992).

La proportion du nombre de votants est également un élément essentiel à la crédibilité du résultat obtenu. Mais sauf à instaurer dans tous les États une procédure de vote obligatoire, aucune procédure juridique ne saurait venir à bout d'un absentéisme qui, s'il est atténué de façon aisément compréhensible au niveau local, n'est jamais à exclure

(en France, en juillet 1993, le taux de participation était de 60 % dans une fourchette comprise entre 20 et 80 %). La question d'un seuil de participation, qui éviterait de jeter un discrédit sur l'institution référendaire, a parfois été évoquée et même mise en œuvre de façon étonnante lorsque le maire d'une commune française soumit à référendum le choix du site qu'il avait retenu pour l'implantation d'une salle omnisport, annonçant qu'il démissionnerait avec ses conseillers si son projet n'était pas approuvé et qu'il renoncerait à dépouiller les bulletins de vote si le taux de participation n'atteignait pas 60 % des inscrits – ce qu'il fit, 36 % des électeurs seulement ayant pris part au vote. Si aucun texte législatif n'impose de seuil de participation au niveau local, le Conseil de l'Europe s'inscrit toutefois en faveur d'une telle solution, considérant qu'il est extrêmement important de fixer un pourcentage minimum de suffrages exprimés pour considérer qu'un résultat est représentatif ou obligatoire et garantir le succès des instruments de démocratie directe. Au regard de la difficulté de mise en œuvre de tels seuils et de leur légitimité – dont on ne voit guère quelle elle serait pour les référendums consultatifs –, ce sont plutôt des pratiques incitatives d'information et de sensibilisation qui doivent être privilégiées. Les référendums obligent ainsi leurs initiateurs à constituer des dossiers d'information conçus et élaborés de façon claire et complète et à réfléchir au libellé précis des questions afin d'éviter les réponses couperet par oui ou par non aussi absurdes que dangereuses.

L'intégration démocratique s'opère également par le jeu des partis politiques. En France, il n'est guère possible d'établir de distinction entre les municipalités de droite et de gauche selon leur façon de recourir au référendum. Dans les deux cas, elles font appel au peuple lorsque, détentrices du pouvoir municipal, elles le jugent utile. L'expérience suisse montre cependant que les partis qui ne sont pas associés au pouvoir municipal sont des fervents pratiquants de l'exercice référendaire, notamment par le biais de l'initiative (écologistes, partis contestataires). Le référendum local permet donc leur intégration progressive dans le système des pouvoirs démocratiques.

A ces multiples conditions seulement, le référendum local sera vecteur d'intégration démocratique. Il pourrait aussi être celui d'une intégrité démocratique renforcée.

Intégrité

Le référendum local favorisant l'expression de l'ensemble des citoyens, les tenants de la démocratie directe se réjouissent là où les supporters

de la démocratie représentative se désolent. Cependant, et de façon peut-être paradoxale, il est permis d'affirmer que le référendum local favorise tout à la fois le respect de la décision des citoyens et celui du rôle des représentants. Nul besoin d'insister sur la force d'un vote des habitants d'une collectivité et sur sa portée, à la fois mode d'élaboration d'un consensus, méthode d'acceptation par une majorité « éclairée » de certaines décisions populaires ou impopulaires, ou mouvement d'adhésion des citoyens à une idée positive ou négative dégagée lors d'un débat public largement enrichi. Mais les référendums locaux marquent aussi une forme de respect des élus. Ils peuvent, en utilisant habilement cette technique, acquérir une légitimité nouvelle qui confine parfois à un désir plébiscitaire dont les nuisances ont été relevées à de multiples reprises : tout le monde se souvient de l'ancien maire de Grenoble, se faisant relégitimer peu de temps après son élection par un référendum sur la construction du tramway, n'offrant aux électeurs d'autres choix que celui retenu par l'équipe municipale et recueillant une adhésion populaire bien plus large que celle qui avait rassemblé les électeurs sur son propre nom. Si l'on exclut une démarche plébiscitaire, le référendum donne toute sa noblesse à l'exécution des tâches communales et à la gestion des affaires locales : n'est-il pas essentiel qu'un maire soit ainsi chargé de l'exécution d'un plan d'occupation des sols approuvé par la population ?

179

Les référendums accentuent le respect porté aux élus par l'évidente clarification des choix politiques qu'ils imposent. Les élus doivent formuler, pour les électeurs, des propositions concrètes, motivantes pour la vie locale et accessibles à tous. En cas de réponse positive, un mouvement de confiance et de responsabilisation se dessinera en leur faveur. Il est d'ailleurs notable de constater qu'en France la grande majorité des référendums locaux, dont l'initiative appartenait jusqu'alors aux élus locaux, reçoivent une réponse positive : sur les 41 consultations recensées de 1992 à janvier 1995, seules 10 questions ont reçu une réponse défavorable au projet proposé. Il n'en est pas de même en Suisse dans la mesure où, largement issues de l'initiative populaire, les multiples propositions formulées se heurtent souvent à un fort conservatisme négatif : des statistiques précisent que, dans les deux tiers des cas, la décision adoptée par l'organe délibérant et soumise à référendum est rejetée ; 44 % des initiatives soumises au vote sont en revanche acceptées. Cela tendrait à démontrer que la multiplication des consultations et leur banalisation encouragent l'esprit critique.

L'intégrité démocratique née de ces pratiques comporte toutefois des risques importants.

Risque tout d'abord de briser ou de raréfier d'autres mouvements participatifs. Le référendum ne saurait à lui seul représenter la totalité des forces vives de la collectivité qui doivent avoir la possibilité de s'exprimer par d'autres voies moins épisodiques, plus institutionnalisées au travers des commissions extra-municipales, voire contractualisées. Ce référendum ne doit pas être un gadget : la participation-votation ne doit pas servir d'alibi et de substitution à d'autres démarches de participation-concertation avec les forces vives des collectivités locales.

Risque ensuite de forte déresponsabilisation des élus. Certes, il faut dans ce cadre distinguer entre les référendums décisionnels et ceux qui ont un caractère simplement consultatif. Dans la plupart des États qui les prévoient, les référendums consultatifs sont organisés par des dispositions législatives (Italie, Espagne, Luxembourg, Finlande, France) : les résultats n'entraînent aucune obligation pour le conseil municipal. D'autres pays cependant confèrent une force obligatoire à ces consultations, notamment en Allemagne dans les *Länder* où la « décision des citoyens » a une existence légale. La déresponsabilisation des élus est évidemment plus forte si le référendum est décisionnel. En ce cas, les élus ne se sentent pas toujours responsables des conséquences de cette décision, surtout à l'approche des élections municipales. Ce phénomène n'est cependant pas inexistant dans l'hypothèse d'une consultation pour avis : en effet, même si l'assemblée délibérante n'est pas liée par les résultats, il lui est toujours difficile politiquement de prendre une décision contraire à l'avis issu du scrutin étant donné la perte de confiance qui en résulterait envers les élus.

Si les autorités locales subissent un échec sur une question jugée importante, leur volonté d'agir ou de décider sera amoindrie. De plus, les restrictions au pouvoir décisionnel, imposées ou subies, sont toujours ressenties comme une forte diminution des capacités d'action des élus ; ce phénomène sera bien sûr accentué par un sentiment de contrôle permanent et parfois injustifié sur l'activité des élus ainsi que par l'éventuelle dégradation d'un climat politique trop souvent secoué par des débats publics qui pourraient se révéler houleux s'ils n'étaient pas suffisamment canalisés.

Enfin, le risque d'éclatement de la communauté locale sur une question décisive ou sensible n'est pas à négliger, attisé par l'action offensive des habitants de certains quartiers ou par groupes politiques ou socio-professionnels défendant des intérêts catégoriels si ce n'est corporatistes.

CONCLUSION

Il faut toujours éviter les demi-mesures.

Soit on accepte l'introduction des pratiques de démocratie locale sans réticence et l'on inscrit la décision des citoyens comme processus intégral d'édiction des actes locaux. Dans cette hypothèse, il faut alors reconnaître l'émergence d'une véritable démocratie directe locale où la décision des citoyens revêt un caractère normal et fréquent, au même titre que celle prise par les élus locaux, même si elle ne doit, pour empêcher toute dérive, porter que sur des sujets ressortissant à la stricte compétence communale.

Soit on n'accepte pas cette solution et, comme c'est le cas en France à l'heure actuelle, on choisit la voie des demi-mesures. Alors, on court à l'échec. Il importe peu, à mon sens, que les procédures référendaires demeurent ou non consultatives. Leur poids politique est trop important pour qu'il puisse y être aisément passé outre.

181

Aujourd'hui, en France, le référendum n'est pas une pratique courante, normale, mais au contraire un événement exceptionnel dans la vie d'une commune. Contrairement à certains avis, je ne pense pas que le référendum local doive rester une pratique exceptionnelle. Il faut au contraire la banaliser. Et, lorsqu'on sait le vif intérêt que portent les habitants d'une commune à des sujets qui touchent leur vie de tous les jours, il n'y a pas lieu de redouter l'absentéisme électoral, dès lors du moins que ces questions seront porteuses d'un véritable choix offert à la population et non d'un quitte ou double stérile. Les quelques rares consultations organisées sur des thèmes passionnels prennent la forme d'une contestation contre le maire ou d'un arbitrage de l'électorat en fonction d'intérêts catégoriels qui se superposent. La banalisation encadrée du référendum local ne pourra que renforcer la participation directe des citoyens à la gestion de leurs propres affaires dans le sens de l'intérêt général.

La situation actuelle n'est pas satisfaisante : il faut y porter remède, sans perdre de vue la rigueur juridique nécessaire à l'égalité des citoyens, mais en abandonnant toute frilosité.

R É S U M É

Le référendum local présente-t-il les mêmes inconvénients que le référendum national ? Les risques pour la démocratie locale ne sont certes pas à négliger. Cependant, la commune apparaît comme le cadre privilégié de l'expression directe de la volonté populaire, dès lors que quelques règles précises sont posées : respect de la répartition des compétences entre l'État et les collectivités locales, sincérité de la campagne électorale et du scrutin, vote non seulement des électeurs mais de l'ensemble des habitants.

1. Francis Hamon, *Le Référendum, étude comparative*, Paris, LGDJ, 1995 ; Michèle Guillaume-Hofnung, *Le Référendum*, Paris, PUF, coll. « Que sais-je ? », n° 2329 ; Gérard Conac et Didier Maus, *Le Référendum, quel avenir ?*, Paris, STH, 1990 ; Olivier Duhamel, « Contre le référendum », *Le Monde*, 10 décembre 1989.

2. CC, 29 décembre 1986, « Amendement Séguin ».

HENRY ROUSSILLON

CONTRE
LE RÉFÉRENDUM !

184 **N**ON, LE RÉFÉRENDUM, y compris dans la forme de l'initiative populaire, n'est pas, et n'a jamais été, cet horizon indépassable de la démocratie qu'imaginent quelques « naïfs » ; ce n'est pas non plus le « signe d'une vie politique modernisée et civilisée » ! Certains, découvrant un beau matin, bien après Montesquieu, que le pouvoir corrompt, croient trouver dans la démocratie dite « directe » la solution politique miracle par la mise à l'écart des représentants, députés, sénateurs et élus locaux de toutes sortes, accusés de tous les péchés ; ils croient y découvrir, surtout, le moyen d'adopter facilement les réformes fondamentales que notre société reporterait sans cesse.

Qui pourrait, il est vrai, leur reprocher de prendre le terme « démocratie » à la lettre : « gouvernement du peuple par le peuple » ? Ne peuvent-ils invoquer les mânes de Jean-Jacques Rousseau, qui n'a rien dit, en fait, de tel, et réservait, on le sait, la « véritable démocratie » à un peuple, introuvable, de dieux ? Ou celles d'Abraham Lincoln qui, malgré sa fameuse formule, s'est bien gardé d'organiser le moindre référendum et surtout pas sur l'abolition de l'esclavage ? Invoquer, sans nuances, la démocratie athénienne, réservée à une élite de quelques milliers de citoyens favorisés, ou la fameuse « démocratie témoin », chère à André Siegfried, que serait la Suisse, ne saurait emporter la conviction, tellement il s'agit là de situations imparfaites et exceptionnelles ; ignorerait-on que le référendum législatif n'existe même pas sur le plan fédéral dans la Confédération helvétique ? Or c'est bien du référendum

3. *Le Point*, 23 décembre 1995.

4. Référendum polonais du 18 février 1996.

législatif qu'il s'agira essentiellement ici. Le seul qui pose problème. Le seul qui soit d'actualité.

Que les nouveaux adeptes du culte d'une « démocratie enfin réalisée dans sa plénitude » aient la mémoire courte au point d'oublier toutes les manipulations et dérives plébiscitaires auxquelles il a pu donner lieu depuis deux siècles, et aujourd'hui encore, ne doit pas nous surprendre outre mesure : le « césaro-populisme » et l'appel au peuple sous ses différentes formes n'ont pas laissé que de mauvais souvenirs dans l'inconscient politique. D'ailleurs, les référendums ne seraient-ils pas de plus en plus nombreux dans le monde et ne constitueraient-ils pas des phénomènes médiatiques majeurs ? On pourrait s'inquiéter, tout de même, de ces référendums à répétition (au Danemark, au Québec ou ailleurs) organisés aussi longtemps que le fameux « peuple souverain », « mal éclairé » sans doute, n'a pas donné la « bonne » réponse ! La France, malgré des expériences controversées, voire malheureuses, y compris dans un passé récent, n'échappe pas à une sorte de « référendum-mania » ; il n'est que de voir comment le référendum a été présenté comme la seule procédure permettant d'adopter les réformes indispensables et de réduire la « fracture sociale » durant la dernière campagne présidentielle par le candidat Jacques Chirac ; et comment, celui-ci sitôt élu, et, toutes affaires cessantes, en plein mois de juillet, a élargi le champ référendaire comme l'avait, déjà, souhaité François Mitterrand en 1984, mais d'une manière, il est vrai, un peu différente. On ne reprochera pas au nouvel hôte de l'Élysée d'avoir renvoyé aux calendes grecques l'utilisation de l'appel au peuple dès lors que le peuple « réel », celui des syndicats, des partis politiques, des coordinations et des groupuscules en tous genres était descendu dans la rue à l'occasion des longs défilés du mois de décembre 1995 et était « photographié », en « direct », dans une foule de sondages pas toujours faciles à interpréter, pour ne pas dire contradictoires. En effet, le référendum n'a-t-il pas pour raison d'être de faire triompher le peuple « réel » sur le peuple « légal », vieux slogan ? Oui, mais qui est le vrai peuple « réel » ?

Quant aux adeptes d'une nouvelle modernité impliquant une gestion de la société grâce à des techniques informatiques interactives, *via* le « cyber-espace », « Internet » et les « multimédia », le Minitel étant devenu obsolète, comment ces apprentis sorciers ne voient-ils pas se profiler derrière le peuple, « enfin au pouvoir », l'ombre immense, au

5. Voir notre article, « Des ordonnances à quoi bon ? », *La Vie judiciaire*, 30 décembre 1995.

mieux d'un Big Brother ressemblant étrangement à Bill Gates et, au pire, de quelque sinistre gourou dont on peut facilement imaginer à partir du passé le portrait robot et les diaboliques desseins ? Napoléon, oh paradoxe ! ne devient-il pas à la mode sur les rives de la Moskova avec un général Lebed sauveur providentiel proposant pour tout remède le référendum et l'appel au peuple, celui de la Russie éternelle qui n'a jamais encore vraiment voté librement ?

Ces remarques viennent immédiatement à l'esprit et se retrouvent, évidemment, dans la plupart des études consacrées au référendum¹. On peut facilement tomber d'accord avec Olivier Duhamel pour affirmer que le référendum est, à la fois, « inutile et dangereux » et que « décidément, il présente plus d'inconvénients que d'avantages ». En fait, il existe trois raisons fondamentales d'être contre le référendum : 186 le référendum n'est pas un progrès démocratique ; il est dangereux pour l'État de droit ; son développement, enfin, n'est concevable qu'en dehors de l'État-nation, ce qui n'est pas suffisamment souligné.

I. LE RÉFÉRENDUM N'EST PAS UN PROGRÈS DÉMOCRATIQUE

Le référendum n'est pas un progrès démocratique car il méconnaît fondamentalement le processus décisionnel démocratique. Toute décision, dans un milieu collectif, quelle que soit son importance quantitative, suppose, si elle se veut démocratique, une phase de délibération et de débat avec le pouvoir de modifier, d'amender le projet initial (on sait avec quel soin le Conseil constitutionnel contrôle l'exercice du pouvoir d'amendement, parfois même contre le Parlement²). Cette exigence, les partisans de la prétendue démocratie directe ou référendaire oublient, malheureusement, de la prendre en compte. Les deux seuls exemples connus et analysés de cette démocratie directe, l'Athènes antique et quelques cantons alpins de la Suisse actuelle (Appenzell, Glaris, Unterwald), pratiquaient d'ailleurs, ou pratiquent encore, le débat public et contradictoire (*landsgemeinde* en Suisse). Certes, on peut s'interroger sur la réalité d'un tel débat dans un microcosme de quelques centaines, ou milliers, de personnes avec l'inévitable apparition de leaders, orateurs ou tribuns auto-proclamés, ce qui est une manière de réintroduire, dans le « jeu » politique, des « représentants ». Cela est totalement impossible avec le référendum. Il y aurait beaucoup à dire, également, sur les origines « populaires » des initiatives lorsqu'il s'agit d'un référendum d'initiative populaire ; qui sont ces groupes, d'intérêts ou de pression, aux objectifs

plus ou moins avouables, ou ces leaders, voire ces agences spécialisées, qui vont formuler la question et collecter les signatures ? La situation américaine en ce domaine, dans les États fédérés, est loin d'être rassurante quant à l'éthique démocratique (en Californie, aujourd'hui, la collecte des 750 000 signatures nécessaires à l'organisation d'un référendum coûte, en moyenne, 1 million de dollars³).

On n'ironisera pas, ceci étant trop connu, sur le fait que bien rares sont les citoyens modèles qui font l'effort de lire la question posée et, *a fortiori*, les longs documents qui en général l'accompagnent (Constitution, traité ou simple loi). A ceux qui feraient remarquer que les référendums sont précédés de campagnes d'explication permettant à chacun de connaître les arguments en présence et valant bien certaines campagnes électorales, on objectera alors que, ce qui est en cause, c'est non seulement le fait que la question posée est le plus souvent simpliste (« voulez-vous payer moins d'impôts » ?) ou manipulée (plusieurs questions, voire réponses multiples⁴), mais, surtout, que le type de réponse dans lequel le référendum enferme le citoyen est, par nature, simpliste et réducteur.

187

Une approche binaire et manichéenne

En effet, en réduisant, par définition, le choix présenté aux citoyens aux termes d'une alternative forcément manichéenne : « oui » ou « non », c'est-à-dire le « vrai » ou le « faux », le « bien » ou le « mal », quelle que soit la couleur politique de ce bien ou de ce mal, mais aussi le tout ou rien, le référendum se révèle, à l'évidence, archaïque et non démocratique. Comment oublier que derrière le « non » victorieux du référendum de 1969 se retrouvaient une foule de motivations contradictoires ; additionner des choux et des carottes a toujours été dangereux, sinon immoral. Les sociétés modernes sont, par ailleurs, de plus en plus complexes et sophistiquées, ce qui implique qu'il est inconcevable de poser, et surtout de résoudre, les problèmes à partir d'une telle approche binaire. Dès lors qu'il est impossible pour les citoyens de moduler leur réponse par des « oui, mais... », « oui, si... », « non, mais... », il est évident que l'idée même de la recherche d'un compromis devient absurde. Or, ces sociétés modernes, et l'histoire la plus récente, en France et ailleurs, le montre bien, ne peuvent évoluer et se transformer qu'à partir de compromis fragiles, délicats à trouver et supposant dialogue et négociation ; le processus décisionnel démocratique s'inscrit donc dans une conception d'un temps politique forcément « long », alors que le référendum, comme les sondages d'opinion, relève, d'une certaine manière, de l'instantané, sinon de l'éphémère, de sincérités successives et partielles...

Le mythe du « passage en force »

A ceux qui invoqueraient, alors, le conservatisme de ces sociétés modernes et leur inaptitude à prendre les décisions indispensables par les circuits traditionnels du parlementarisme, il est facile de faire remarquer que le référendum ne saurait constituer, en aucune manière, un moyen plus efficace de ce que certains appellent le « passage en force » ; en effet, la très grande majorité des référendums organisés se terminent, on le sait, par le maintien du *statu quo* ; mais, surtout, que la réforme ait été adoptée par une assemblée élue de cinq cents personnes ou par des millions de citoyens consultés directement, dans les deux cas le dernier mot, qu'on le regrette ou non, appartiendra à la « rue » et à ceux qui « parleront » le plus fort. Avec le référendum, la situation serait encore
188 plus grave que dans le régime représentatif classique car, en cas d'opposition, ce sont deux peuples « réels », ou se prétendant tels, qui se retrouveraient face à face, avec les conséquences que l'on peut imaginer sur le tissu social. Les dirigeants français actuels en ont d'ailleurs conscience, qui ont renoncé, malgré les projets annoncés, dans le domaine de l'enseignement en particulier, à toute idée de référendum. Ce dernier ne saurait donc être considéré comme une manière plus efficace de gérer démocratiquement la société.

Le référendum et la dérive bureaucratique

Enfin, le référendum n'est pas une méthode plus démocratique de gestion politique, car il est clair que la décision sur laquelle il peut déboucher se situe à un très haut niveau de généralité, voire d'abstraction. Toutes choses égales, le référendum peut se comparer à une sorte de loi d'habilitation et donc se voir reprocher, à ce titre⁵, non seulement son antiparlementarisme évident mais, surtout, son côté technocratique ; on voit mal, en effet, le Parlement venir voter les mesures d'application d'un principe adopté par référendum et que, par hypothèse, il aurait été jugé incapable d'adopter lui-même ; c'est donc bien le gouvernement, c'est-à-dire l'Administration et les « bureaux » qui auront le dernier mot. Singulier progrès démocratique que la solution dans laquelle le peuple donnerait un blanc-seing à la bureaucratie !

II. LE RÉFÉRENDUM EST UN DANGER POUR L'ÉTAT DE DROIT

6. *Pouvoirs*, n° 67, p. 79.

Le référendum ne constitue pas un progrès démocratique non seulement dans la gestion de la société, ainsi qu'on vient de le voir, mais aussi, de façon plus grave, dans la conception même du pouvoir si l'on veut bien admettre, avec Georges Gurvitch, que « la démocratie, ce n'est pas le règne du nombre mais le règne du droit » ; or, le référendum ne permet pas dans sa logique profonde l'instauration d'un contrôle permettant de faire respecter l'État de droit.

Les plus optimistes feront remarquer qu'il est peu probable qu'un organe démocratiquement désigné, président ou Assemblée, puisse sciemment vouloir porter atteinte à l'État de droit par le biais d'un référendum. Cela n'est pas aussi évident qu'on veut bien le dire, ne serait-ce que parce que l'État de droit est un phénomène complexe et qu'il peut se trouver remis en question de façon indirecte, sinon sournoise, et cet argument vaudrait contre tout contrôle de constitutionnalité. Mais admettons que le risque d'une violation frontale soit faible.

189

Le danger le plus grave est ailleurs. Il peut provenir, comme beaucoup d'auteurs se sont plu à le souligner, de l'usage du référendum d'initiative populaire présenté pourtant par beaucoup, on l'a vu, comme le *nec plus ultra* en matière de démocratie directe. En effet, le risque est grand de voir, alors, une minorité, quelle qu'elle soit, politique, religieuse, ethnique..., parvenir à déclencher une procédure référendaire dont l'objet pourrait être contraire à l'État de droit, tel que les démocraties contemporaines le conçoivent, le définissent et le protègent. La démagogie, la manipulation de l'opinion publique, l'exploitation de la passion du moment et l'apathie, bien connue, de la majorité silencieuse permettent d'imaginer le pire, et les partisans les plus lucides du référendum en sont conscients. Ils pensent avoir trouvé la parade. C'est l'intervention préventive du juge constitutionnel. Cette solution est, malheureusement, illusoire, car très délicate à mettre en œuvre et, en cas de succès, un remède pire que le mal...

L'impossible contrôle préalable

Confier au juge constitutionnel la tâche redoutable de contrôler l'usage du référendum est *a priori* concevable ; cela existe, déjà, dans certains pays comme l'Italie, dans un cadre juridique et politique il est vrai original. Mais, ne nous y trompons pas, cette intervention, que certains voudraient étendre au contrôle du libellé de la question posée, voire au

7. Stéphane Rials, « L'avenir du référendum en France », *Revue administrative*, 1979, p. 647.

choix de la date du référendum, est très délicate à justifier sur le plan des principes. Certes, on peut admettre que le processus législatif, qu'il soit exercé par le Parlement, ou par voie de référendum, voit sa conformité à la Constitution, ou au « bloc de constitutionnalité », contrôlée par un organisme juridictionnel, quel que soit son nom. Notons, au passage, qu'un tel contrôle préventif n'existe pas en ce qui concerne la procédure législative parlementaire et n'a jamais été proposé. Un tel contrôle, on l'a dit, ne se conçoit que préalable, en ce qui concerne le référendum, car on imagine mal un juge constitutionnel venir déclarer *a posteriori* qu'une loi votée par le peuple, peut-être à une forte majorité, est inconstitutionnelle ; le principe même de la souveraineté populaire serait, alors, remis en question, provoquant, ainsi que l'a dit le professeur Olivier Duhamel, un très fort sentiment de « frustration ». Le Conseil

190 constitutionnel français ne s'y est d'ailleurs pas trompé qui refuse de contrôler *a posteriori* la loi référendaire par une jurisprudence ancienne, datant de 1962, confirmée en 1992.

Un tel contrôle préalable de la constitutionnalité de la question posée au peuple était, cependant, prévue par le rapport de la commission Vedel de février 1993 prévoyant la mise en place d'un référendum d'initiative à la fois parlementaire et populaire ; une telle proposition avait l'avantage de confirmer l'impossibilité juridique d'utiliser l'article 11 pour réviser la Constitution. La révision constitutionnelle du 4 août 1995, élargissant le champ référendaire, a, de façon judicieuse

8. Ainsi, il est juridiquement impossible de consulter les Français sur la défense nationale. Louis Favoreu, « L'aval d'une décision trentenaire », *Le Figaro*, 27 février 1996.

selon nous et nous allons voir pourquoi, renoncé à toute intervention préalable du Conseil constitutionnel.

Gouvernement du peuple ou gouvernement des juges ?

En effet, il y aurait une totale contradiction entre la reconnaissance au peuple du pouvoir de modifier en toute liberté la Constitution, après un simple vote du Parlement, sur la base du référendum de l'article 89, et l'obligation pour ce même peuple de se soumettre à un contrôle préalable d'un organe juridictionnel à la légitimité démocratique contestable, le Conseil constitutionnel, dès lors qu'il s'agirait seulement de voter une loi sur la base de l'article 11. Quelle hypocrisie et quelle incohérence il y aurait à vouloir donner le pouvoir au peuple souverain et à le lui reprendre dans l'instant même ! A supposer que l'on parvienne à justifier une telle différence de traitement, resterait la conséquence ultime

CHRONIQUES

ÉLISABETH DUPOIRIER*
GÉRARD GRUNBERG*

LA VOLATILITÉ DE L'OPINION À L'ÉGARD DES GOUVERNANTS

L'année 1995 a été particulièrement chargée sur le plan politique. Elle a connu deux séquences bien distinctes, toutes deux marquées par des évolutions rapides et profondes de l'opinion publique. Le premier acte voit se jouer l'élection présidentielle et se termine par la victoire de Jacques Chirac. Le second, après l'intermède d'un bref « état de grâce », voit à nouveau se développer un climat de pessimisme et de défiance et s'achève sur l'explosion sociale de novembre-décembre.

I. PREMIER ACTE : LES SURPRISES DE L'ÉLECTION PRÉSIDENTIELLE

1. Le retournement de l'opinion

On a pu qualifier l'année 1994 d'« année Balladur »¹. Le début de l'année 1995 confirme que le Premier ministre est le grand favori de l'élection présidentielle : le Parti socialiste, après le retrait de Jacques Delors, donne le spectacle de ses

hésitations entre Henri Emmanuelli et Lionel Jospin, et Jacques Chirac est toujours largement distancé par le chef du gouvernement. L'affaire Schuller-Maréchal, qui éclate en février, met en cause les circuits de financement du RPR dans les Hauts-de-Seine, éclabousse Charles Pasqua, ministre de l'Intérieur et président du conseil général, et atteint le Premier ministre, produisant une inversion de tendance. Le bouleversement du paysage politique se joue sur deux mois. Du début février au début mars, le Premier ministre passe de 22 % à 19 % des intentions de vote à l'IFOP, de 26 % à 18 % à BVA, de 28 % à 20 % à la SOFRES, tandis que Jacques Chirac passe dans le même temps de 17 % à 28 % à l'IFOP, de 18 % à 24,5 % à BVA et de 17,5 % à 27 % à la SOFRES. La cote d'avenir SOFRES d'Édouard Balladur passe de 65 % en janvier à 49 % au début avril. Celle de Jacques Chirac, dans la même période, passe de 45 % à 61 %.

193

* Élisabeth Dupoirier est directeur de recherche à la Fondation nationale des sciences politiques (Centre d'étude de la vie politique française) et directeur de l'Observatoire interrégional du politique ; Gérard Grunberg est directeur de recherche au Centre national de la recherche scientifique (Centre d'étude de la vie politique française).

1. Cf. Élisabeth Dupoirier et Gérard Grunberg, « L'année Balladur », *Pouvoirs*, n° 69, Le Seuil, 1995.

Quant à Lionel Jospin, qui s'installe à plus de 20 % d'intentions de vote après sa déclaration de candidature le 4 janvier, il voit sa cote d'avenir SOFRES passer de 30 % en janvier à 56 % en mars.

La cote SOFRES de « présidentialisation » s'établit en mars à 53 % pour Édouard Balladur, celle de Jacques Chirac s'envole à 62 %, celle de Lionel Jospin, désigné par le Parti socialiste en février, atteint 49 %.

2. La bataille des images

Le « portrait » des trois principaux candidats dressé par BVA pour *La Marche du siècle* tout au long du mois de mars montre qu'à quatre semaines du premier tour Jacques Chirac a gagné la « bataille des images ».

Le candidat socialiste Lionel Jospin² a une image d'honnêteté reconnue par un Français sur deux (48 %), qui laisse loin derrière les qualificatifs de « dynamique » (21 %), « rassembleur » (20 %) et « inspirant confiance » (18 %). Surtout, 5 % des Français seulement lui reconnaissent « la stature d'un président de la République » et 24 % jugent qu'il est « sans idée nouvelle ». Le portrait d'Édouard Balladur s'organise autour de trois qualificatifs positifs : « l'honnêteté » (38 %), « l'expérience » (27 %) et « la confiance » (25 %). Mais les qualités de rassembleur et d'homme proche des préoccupations quotidiennes ne lui sont reconnues que par moins de 20 % des Français. On le trouve enfin, comme le candidat socialiste, « sans idée nouvelle » (25 %) et 22 % jugent qu'il « n'a

pas obtenu de résultats »³. La principale qualité de Jacques Chirac⁴ s'inscrit en creux des portraits précédents. Face à l'honnêteté de Jospin, cumulée à l'expérience en ce qui concerne Balladur, Chirac incarne le dynamisme (44 %), le changement possible, la volonté de rupture à la fois avec les deux septennats socialistes et l'intermède balladurien.

Mis tous trois en concurrence par CSA début avril, Jacques Chirac est jugé, et de loin, « le plus à l'écoute des nouveaux problèmes de société », « le plus intéressant à écouter à la télévision » et « le plus proche des préoccupations quotidiennes des Français »⁵. Son discours de campagne est en outre davantage en phase avec l'évolution des Français vers une demande croissante d'État, qu'expriment fin mars 67 % des personnes interrogées par la SOFRES (contre 24 %)⁶. A cette date, la crédibilité de Jacques Chirac sur ses deux principaux concurrents est nettement installée. Il l'emporte en termes de dimension présidentielle, de capacité de rassemblement des Français et de réforme en profondeur de la société. Édouard Balladur n'est jugé le meilleur qu'en termes de maîtrise des déficits et Lionel Jospin ne prend l'avantage qu'en matière d'éducation, de lutte contre les inégalités et l'exclusion, et de retraite (*tableau 1*). Jacques Chirac a ainsi réussi à convaincre une majorité relative des Français qu'il représente une alternative crédible au couple libéralisme-socialisme. Aux yeux de ses concitoyens, il est d'ailleurs celui qui a fait la meilleure

2. BVA/*La Marche du siècle*, 3-4 mars.

3. BVA/*La Marche du siècle*, 30 mars-1^{er} avril.

4. BVA/*La Marche du siècle*, 23-25 mars.

5. CSA/*La Vie*, 3-6 avril.

6. SOFRES/*Le Monde*, 31 mars-3 avril.

Tableau 1
La crédibilité comparée des trois principaux candidats

(Source : BVA/Paris-Match, 6-10 avril 1995)

En pensant à l'idée que vous vous faites du prochain président de la République, dites-moi à qui faites-vous le plus confiance entre Édouard Balladur, Jacques Chirac et Lionel Jospin en ce qui concerne les points suivants :

	E. Balladur	J. Chirac	L. Jospin	Aucun	NSP
Avoir la dimension nécessaire pour être président	21 %	38 %	16 %	15 %	10 %
Rassembler les Français	16 %	35 %	19 %	20 %	10 %
Assurer la sécurité dans les villes et les banlieues	19 %	31 %	16 %	22 %	12 %
Redonner espoir aux Français	15 %	31 %	20 %	24 %	10 %
Avoir un vrai projet pour l'avenir de la France	14 %	30 %	19 %	24 %	13 %
Réussir la construction de l'Europe	20 %	27 %	20 %	18 %	15 %
Réformer en profondeur la société française	13 %	28 %	17 %	28 %	14 %
Lutter contre la corruption	18 %	23 %	20 %	26 %	13 %
Maîtriser les déficits publics	22 %	24 %	18 %	23 %	13 %
Lutter contre les inégalités sociales et l'exclusion	14 %	24 %	30 %	20 %	12 %
Inverser la courbe du chômage	17 %	23 %	16 %	31 %	13 %
Améliorer le système éducatif	14 %	24 %	33 %	16 %	13 %
Garantir l'avenir du système de sécurité sociale et des retraites	15 %	22 %	28 %	21 %	14 %

195

campagne pour le premier tour. Selon BVA, il est le seul candidat qu'une majorité relative de l'opinion ait trouvé « convaincant⁷ ». D'une manière générale, il est, des trois principaux « présidents », celui qui « colle » le mieux aux enjeux prioritaires de l'élection.

Les résultats du premier tour confirmeront les pronostics qui donnaient l'avantage à Chirac sur Balladur, mais bouleversent l'ordre d'arrivée des candidats annoncé par les sondages :

contrairement à toutes les prévisions, Jospin arrive en tête avec près de 3 points d'avance sur Chirac, lui-même suivi de près par Balladur. Sur les trois premiers candidats, les points d'erreur cumulés atteignent entre 9 et 12 points selon les instituts. En moyenne, ils ont donné 20 % à Jospin (erreur de 3 points), 18 % à Balladur (erreur de 0,5), mais 26 % à Chirac (erreur de 5,5 points). Cet écart important a déclenché des polémiques contre les instituts particulièrement

7. BVA/France 2, 15-16 avril.

Tableau 2
**Les électorats de Jacques Chirac et Édouard Balladur
 au premier tour de l'élection présidentielle**

(Source : Enquête post-électorale CEVIPOF/SOFRES)

	Vote Chirac	Vote Balladur	Écart Chirac/Balladur
Age			
18-24 ans	20 %	12 %	+ 8
25-29 ans	22 %	12 %	+ 10
30-34 ans	20 %	15 %	+ 5
35-39 ans	18 %	10 %	+ 8
40-49 ans	21 %	15 %	+ 6
50-64 ans	21 %	23 %	-2
65 ans et plus	21 %	31 %	-10
Profession de la personne interrogée			
196 Agriculteur	31 %	18 %	+ 13
Commerçant-artisan	33 %	20 %	+ 13
Cadre supérieur - profession libérale	27 %	16 %	+ 11
Enseignant	11 %	12 %	-1
Profession intermédiaire	19 %	16 %	+ 3
Employé	17 %	12 %	+ 5
Personnel de service	24 %	19 %	+ 5
Ouvrier qualifié	16 %	8 %	+ 8
Ouvrier non qualifié	20 %	7 %	+ 13
Chômeur	15 %	10 %	+ 5
Inactif	21 %	25 %	-4
Ensemble	20,5 %	18,5 %	+ 2

vives, que les sondages du second tour, plus proches des résultats, n'ont pas pu cependant effacer.

3. *Le sens de l'élection*

Au lendemain de la victoire de Jacques Chirac, les enquêtes confirment que, pour les Français, cette élection traduit avant tout une volonté de changement et de réformes pour le pays (68 %), plutôt qu'une victoire de la droite sur la gauche (26 %). La confiance à l'égard de Jacques

Chirac va d'abord à sa capacité supposée de régler le problème du chômage qui demeure la préoccupation unanime (92 %). Mais sur la demande du traitement du dossier de la protection sociale, que 55 % des Français jugent aussi prioritaire, le crédit de confiance du nouveau président n'est que de 25 %⁸.

L'analyse des électorats Chirac et Balladur du premier tour à partir de l'enquête post-électorale CEVIPOF/SOFRES⁹ confirme la large diffusion

8. SOFRES/*Le Monde/La Marche du siècle*, 10 mai.

9. Voir aussi, sur la sociologie des électorats, P. Perrineau et C. Ysmal (éd.), *Le Vote de crise*, Presses de Sciences Po, 1995 ; et J. Jaffré, « Les scrutins du printemps 1995 », *Pouvoirs*, n° 75, 1995.

Tableau 3
**Les électorats de Jacques Chirac et Lionel Jospin
 au second tour de l'élection présidentielle**
 (Source : Enquête post-électorale CEVIPOF/SOFRES)

	Vote Chirac	Vote Jospin
Age		
18-24 ans	53 %	47 %
25-29 ans	47 %	53 %
30-34 ans	45 %	55 %
35-39 ans	41 %	59 %
40-49 ans	51 %	49 %
50-64 ans	58 %	42 %
65 ans et plus	60 %	40 %
Profession de la personne interrogée		
Agriculteur	76 %	24 %
Commerçant-artisan	82 %	18 %
Cadre supérieur - profession libérale	52 %	48 %
Enseignant	26 %	74 %
Profession intermédiaire	47 %	53 %
Employé	46 %	54 %
Personnel de service	48 %	52 %
Ouvrier qualifié	34 %	66 %
Ouvrier non qualifié	41 %	59 %
Chômeur	44 %	56 %
Inactif	59 %	41 %
Ensemble	53 %	47 %

197

sociale du vote en faveur de Jacques Chirac qui l'emporte sur le Premier ministre sortant dans toutes les catégories d'actifs (à l'exception des enseignants) et les classes d'âge de moins de 50 ans. Édouard Balladur ne conserve l'avantage que dans les catégories traditionnellement légitimistes des inactifs, des plus de 50 ans, des catholiques pratiquants réguliers et des possesseurs d'un patrimoine élevé (*tableau 2*). Au second tour, le vote des couches populaires et moyennes va d'abord au candidat de la gauche, tandis que Jacques Chirac

l'emporte parmi les indépendants et les catégories les plus favorisées (*tableau 3*).

L'extraordinaire popularité du nouveau couple de l'exécutif est à la hauteur des espoirs mis dans cette alternance d'un type particulier. La cote IFOP du nouveau président est la plus haute jamais enregistrée à l'occasion d'une prise de fonction depuis l'élection du général de Gaulle en 1965 : 59 % de bonnes opinions, soit un score très proche de celui de 61 % recueilli par le fondateur de la V^e République. C'est aussi, à l'exception de François

10. Indice de popularité : différentiel entre bonnes et mauvaises opinions.

Tableau 4
L'évolution de la popularité des présidents et de leurs Premiers ministres au cours des six premiers mois des septennats sous la V^e République
(Source : Baromètres de popularité de l'IFOP)

	Indice de popularité 1 ^{re} mesure*	Indice de popularité en décembre de l'année d'élection**	Évolution de l'indice
Les présidents			
Charles de Gaulle	+ 31	+ 39	+ 8
Georges Pompidou	+ 23	+ 18	- 5
Valéry Giscard d'Estaing	+ 20	+ 10	- 10
François Mitterrand (1981)	+ 38	+ 15	- 23
François Mitterrand (1988)	+ 25	+ 7	- 18
Jacques Chirac	+ 37	- 33	- 70
Les Premiers ministres			
Georges Pompidou	+ 1	+ 10	+ 9
Jacques Chaban-Delmas	+ 36	+ 22	- 14
Jacques Chirac	+ 24	+ 2	- 22
Pierre Mauroy	+ 39	+ 12	- 27
Michel Rocard	+ 35	- 3	- 38
Alain Juppé	+ 44	- 29	- 73

* L'indice de popularité est le solde des opinions positives et des opinions négatives

** Sauf Charles de Gaulle : mesure en juillet 1966.

Mitterrand en 1981, le plus fort indice de popularité¹⁰ : + 37 (+ 38 en 1981). Il en va de même pour Alain Juppé qui, avec 63 % de bonnes opinions et un indice de popularité de + 44, se distingue nettement de tous les Premiers ministres de la V^e République nommés en début de septennat (*tableau 4*). Le nouveau gouvernement fait l'objet d'un large consensus de satisfaction. Les deux tiers des personnes interrogées par CSA¹¹ pensent que l'équipe réunie autour d'Alain Juppé illustre « tout à fait » (23 %) ou « plutôt » (43 %) le renouvellement souhaité par les Français, et ce sentiment positif est partagé par la majorité des électeurs du premier tour. 62 % des Français

(contre 36 %) croient qu'« avec ce gouvernement, les choses vont changer ». Confiance et attentes sont donc considérables.

II. DEUXIÈME ACTE : LA DÉCEPTION

1. *Le retour en force du pessimisme*

Le capital de confiance et de popularité va fondre rapidement. Entre juillet et octobre, l'indice d'optimisme-pessimisme de la SOFRES passe de - 40 à - 60. La crainte à l'égard du risque personnel de chômage, mesurée régulièrement par la SOFRES depuis 1990, concerne, en septembre 1995, 55 % des Français (au lieu

11. CSA/*La Vie*, 18 mai.

12. SOFRES/*Journaux de province*, 23-25 août.

Tableau 5
Le jugement sur l'action du gouvernement Juppé
 (Source : Louis-HARRIS/*Valeurs actuelles*, 3-4 novembre 1995)

A l'heure actuelle, diriez-vous que le gouvernement fait tout ce qu'il faut ou ne fait pas tout ce qu'il faut pour...:

	Fait tout ce qu'il faut	Ne fait pas tout ce qu'il faut	NSP
Assurer la sécurité	69 %	28 %	3 %
Renforcer la place de la France dans le monde	47 %	45 %	8 %
Moderniser les services publics	40 %	45 %	15 %
Défendre la protection sociale	32 %	60 %	8 %
Lutter contre l'immigration clandestine	31 %	56 %	13 %
Relancer l'activité économique	29 %	62 %	9 %
Réduire les déficits publics	27 %	65 %	8 %
Réformer la fiscalité	24 %	64 %	12 %
Faire reculer le chômage	23 %	70 %	7 %

199

de 48 % en novembre 1993 au début de la cohabitation¹². Début novembre, l'enquête Louis-HARRIS pour *Valeurs actuelles*¹³ confirme le pessimisme des Français : 69 % pensent que du point de vue économique et social la situation de la France « va plutôt en se dégradant », 24 % la jugent « sans changement », 6 % « en amélioration ». Un Français sur deux estime également que la situation financière de son ménage « va en se dégradant » (contre 41 % qui la jugent sans changement). La crédibilité du gouvernement est durement atteinte : 70 % des Français jugent qu'« il ne fait pas ce qu'il faut » pour faire reculer le chômage, 62 % doutent de son action en matière de relance économique, 65 % de sa capacité à réduire les déficits publics et 60 % à défendre la protection sociale (tableau 5). La déception des

Français se lit à la manière dont ils évaluent la politique du nouveau gouvernement comparée à celle d'Édouard Balladur : 35 % perçoivent un changement, mais 61 % y voient la continuité de l'action¹⁴. Ce sont les aspirations au changement qui sont déçues.

2. Deux mesures impopulaires

Deux décisions vont contribuer à nourrir le mécontentement et la déception. Fin août, la décision de Jacques Chirac de reprendre les essais nucléaires dans le Pacifique est d'emblée mal accueillie par les Français, convaincus par ailleurs du bien-fondé de la force de dissuasion nucléaire : 72 % des Français pensent en effet que la France a besoin de la force de dissuasion et des forces classiques pour assurer sa défense¹⁵, mais 63 % se déclarent hostiles à la reprise des

13. Louis-HARRIS/*Valeurs actuelles*, 3-4 novembre.

14. SOFRES/*Le Nouvel Observateur*, 1^{er}-2 septembre.

15. SOFRES/SIRPA, 21-23 juin.

essais nucléaires. Le clivage est d'abord politique : 88 % des sympathisants de gauche y sont hostiles ; 52 % des UDF et 62 % des RPR sont favorables¹⁶. Mais il est aussi social : les femmes et surtout les jeunes de moins de 35 ans réagissent encore plus mal à la décision présidentielle : environ 70 % y sont hostiles. Le président « paie comptant » cette initiative par une chute brutale de sa cote de popularité d'août ou de septembre, selon le moment de la mesure choisi par les instituts (*tableau 6*).

200 La seconde décision émane du gouvernement et concerne le gel des salaires des fonctionnaires pour l'année 1996. A la veille de la journée de grève des fonctionnaires du 21 octobre décidée contre cette mesure, 71 % des personnes interrogées par CSA estiment que les grévistes ont raison « car ils défendent leurs droits et ceux des salariés », contre 19 % qui estiment qu'« ils ont tort car ils ont la chance d'avoir un emploi et ils défendent leurs privilèges ». 72 % se sentent au total solidaires de ceux qui feront grève. Le thème des privilèges des fonctionnaires ne passe pas dans l'opinion, même si dans la même enquête près des deux tiers des Français ont le sentiment que ceux-ci ont plutôt tendance, en général, à augmenter et que 60 % estiment qu'il serait utile de remettre en cause les privilèges liés à la fortune et au pouvoir¹⁷. Deux études de la SOFRES permettent de comprendre le réflexe de solidarité qui s'ébauche. L'une, au début septembre, montre que le secteur public est valorisé comme seul rempart efficace contre la crise : une majorité relative des Français

(majorité absolue des moins de 25 ans) conseillerait plutôt à un jeune d'aller travailler dans le secteur public que dans le secteur privé, jugé plus avantageux sur tous les aspects testés, à l'exception des salaires¹⁸ ; l'autre, en novembre, qui teste l'image des élites, montre que les Français ont l'impression que l'ascenseur social est cassé, au moment où la question du chômage des jeunes n'a jamais été plus lancinante : à la question « pour un enfant de milieu modeste, diriez-vous qu'il est plus facile ou plus difficile qu'autrefois d'accéder aux élites dirigeantes ? », 59 % des Français répondent que c'est plus difficile, alors qu'ils n'étaient que 39 % en octobre 1989¹⁹. Les élites apparaissent donc au plus grand nombre comme un groupe fermé et inaccessible. C'est, à n'en point douter, l'un des aspects importants de la « fracture sociale ». En octobre, les cotes de popularité du Premier ministre s'effondrent : - 33 à BVA, - 18 à la SOFRES, - 30 à l'IFOP et - 19 à CSA (*tableau 7*).

3. La montée de la combativité sociale

Selon le baromètre SOFRES/*Figaro Magazine*, la proportion des Français qui pensent qu'« il y aura dans l'avenir beaucoup de conflits sociaux » passe de 63 % en juin à 82 % en octobre. Dans le même temps, ceux qui pensent que ces conflits risquent d'« entraîner le recours aux affrontements et à la violence » passent de 39 % à 55 %.

L'image des syndicats s'améliore. Selon la SOFRES, la confiance, même si elle reste encore minoritaire, gagne

16. BVA/*Observez*, 1^{er} septembre.

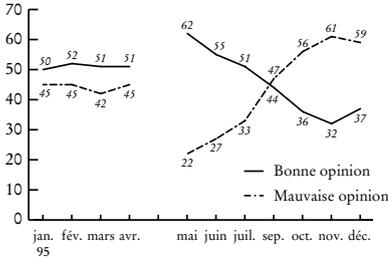
17. CSA/*L'Humanité-Dimanche*, 5-6 octobre.

18. SOFRES/*Le Figaro Magazine*, 9 septembre.

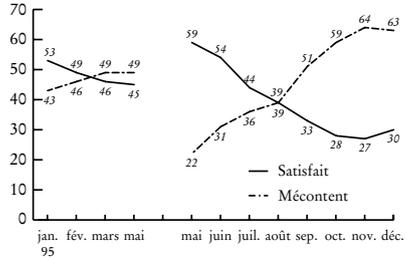
19. SOFRES/*L'Expansion*, 17-18 novembre.

Tableau 6 – Les baromètres de popularité du président de la République*

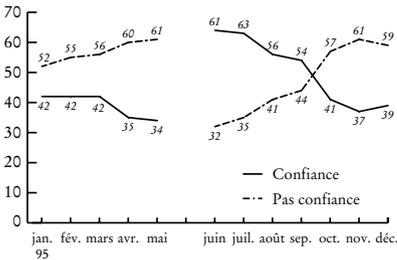
« Quelle opinion avez-vous de ... en tant que président de la République ? » (BVA/Paris Match)



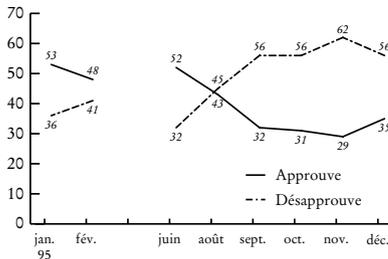
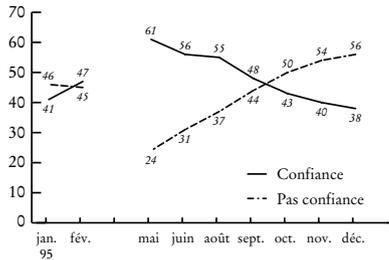
« Êtes-vous satisfait ou mécontent de ... comme président de la République ? » (IFOP/ Journal du dimanche)



« Faites-vous confiance, plutôt confiance ou pas du tout confiance à ... pour résoudre les problèmes qui se posent en France actuellement ? » (SOFRES/Figaro Magazine)



« Faites-vous confiance ou pas confiance à ... pour affronter efficacement les principaux problèmes qui se posent au pays ? » (CSA/La Vie)

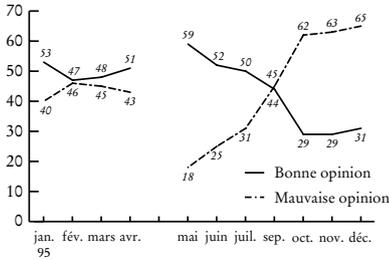


« Approuvez-vous ou désapprouvez-vous l'action de ... comme président de la République ? » (GALLUP/ L'Express)

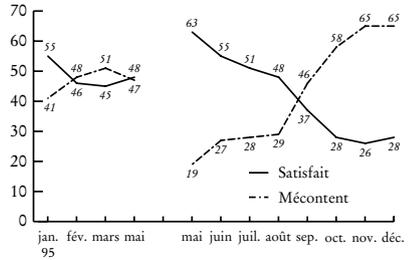
* François Mitterrand jusqu'en mai ; Jacques Chirac sur le reste de l'année.

Tableau 7 – Les baromètres de popularité du Premier ministre*

« Quelle opinion avez-vous de ... en tant que Premier ministre ? » (BVA/Paris Match)

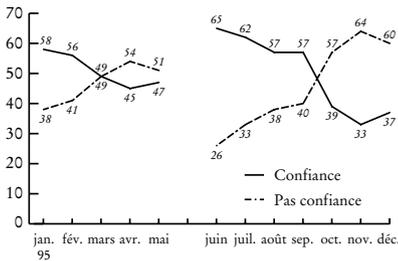


« Êtes-vous satisfait ou mécontent de ... comme Premier ministre ? » (IFOP/Journal du dimanche)

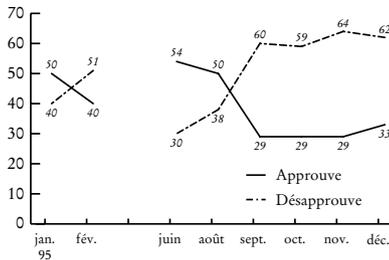
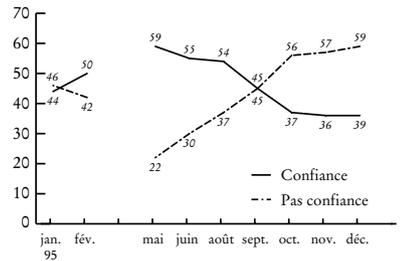


202

« Faites-vous confiance, plutôt confiance ou pas du tout confiance à ... pour résoudre les problèmes qui se posent en France actuellement ? » (SOFRES/Figaro Magazine)



« Faites-vous confiance ou pas confiance au Premier ministre ... pour affronter efficacement les principaux problèmes qui se posent au pays ? » (CSA/La Vie)



« Approuvez-vous ou désapprouvez-vous l'action de ... comme Premier ministre ? » (GALLUP/L'Express)

* Édouard Balladur jusqu'en mai ; Alain Juppé sur le reste de l'année.

6 points par rapport à 1994 et s'établit à 44 % (contre 49 %). Elle est devenue majoritaire parmi les moins de 25 ans (53 % contre 42 %) et les salariés du secteur public (53 % contre 45 %). A l'amélioration de la confiance s'ajoute un net progrès du sentiment de représentativité qui gagne 12 points en un an : 45 % des Français estiment que les syndicats traduisent bien les aspirations et les revendications des travailleurs, 50 % partageant néanmoins l'avis inverse.

Dans ce contexte, une majorité de Français (53 % contre 33 %) souhaite désormais que les organisations syndicales « relancent les actions revendicatives » et 54 % des salariés (contre 43 %) se déclarent par ailleurs disposés à participer à une journée d'action pour protester contre la politique du gouvernement. Le potentiel de mobilisation a gagné 17 points par rapport à février 1994²⁰. Interrogés par la SOFRES sur les sacrifices qu'ils seraient prêts à consentir « pour participer au redressement des finances de la France », un tiers des Français répondent « aucun », et parmi les sacrifices que l'on accepte d'envisager, les hausses d'impôts viennent en dernière position (impôt sur le revenu 11 %, TVA 8 %), la diminution des remboursements de médicaments, la plus volontiers acceptée, ne ralliant que 31 % des personnes interrogées²¹.

4. L'explosion sociale

Le remaniement gouvernemental en novembre n'a pas eu d'impact dans l'opinion. Les deux tiers des Français doutent que « tout compte fait, avec ce nouveau gouvernement, les choses vont aller mieux »²². L'annonce du plan Juppé sur le système de protection sociale et les régimes spéciaux de retraite a, dès le départ, rencontré le scepticisme des Français. Interrogés en septembre par l'IFOP sur la question des réformes, ils s'étaient massivement (60 %) prononcés en faveur de « réformes concertées même si cela prenait du temps », plutôt que des réformes rapides (37 %)²³. Et, s'agissant plus précisément de la Sécurité sociale, 73 % estimaient que c'était un bon système qu'il fallait conserver en l'adaptant, seuls 26 % pensant qu'il fallait complètement le repenser²⁴.

Dans ces conditions, les réactions aux mesures annoncées sans grandes précautions de communication sont d'emblée sévères. Selon CSA, 52 % des Français (contre 39 %) doutent de l'efficacité du plan²⁵. Selon BVA, 68 % considèrent que la réforme annoncée par Alain Juppé « n'est pas conforme aux engagements pris par Jacques Chirac pendant la campagne présidentielle »²⁶. Enfin, 63 % (contre 28 %) des Français estiment que le plan Juppé « ne répartit pas équitablement les efforts entre tous », efforts jugés à une très large majorité (69 %) « très importants », et surtout « trop importants » en ce qui concerne les

203

20. SOFRES/Journaux de province, 24-26 octobre.

21. SOFRES/*L'Expansion*, 6-7 octobre.

22. BVA/*Paris-Match*, 16-18 novembre.

23. IFOP/*Le Journal du dimanche*, 7-8 septembre.

24. SOFRES/*7 sur 7*, 27-28 octobre.

25. CSA/*Le Parisien*, 18 novembre.

26. BVA/*Le Monde*, 17 novembre.

27. SOFRES/*La Marche du siècle*, 24-26 octobre.

personnes à faible revenu (79 %), les chômeurs (66 %) et les retraités (51 %) ²⁷.

Le mouvement étudiant, qui commence le premier, rencontre d'emblée la sympathie des Français : 80 %, selon BVA, y sont favorables. L'enquête réalisée auprès des étudiants par le même institut montre que 40 % d'entre eux doutent que leur formation leur permettra de trouver facilement un emploi, et une forte majorité estime qu'elle n'est pas suffisamment adaptée au monde de l'entreprise. L'angoisse est la plus vive parmi les étudiants des universités et particulièrement des étudiants en lettres ²⁸.

204

La grève de la SNCF, qui s'engage à la fin du mois de novembre, suscite des avis partagés sur la légitimité des motifs du mouvement. 47 % des personnes interrogées par la SOFRES estiment que les revendications des fonctionnaires pour protester contre la modification de leur régime de retraite prévue dans le plan Juppé sont justifiées, mais 45 % partagent l'avis inverse ²⁹. Pourtant, 54 % se déclarent favorables à la grève du 24 novembre, 32 % la soutiennent et 22 % ont de la sympathie pour elle ³⁰. Le mouvement de sympathie, testé à plusieurs reprises tout au long du mois de décembre, ne se démentira pas. Le durcissement de la grève polarise les attitudes négatives à l'égard du gouvernement. A la mi-décembre, 55 % des Français (contre 40 %) ne font pas confiance au gouvernement pour « réussir à préserver le système de protection sociale » et 54 % (contre 39 %) souhaitent le retrait du plan Juppé qui mobi-

lise contre lui 68 % des salariés du public mais aussi 58 % de ceux du privé ³¹. Ces derniers expriment, à travers ce soutien au mouvement, une sorte de « grève par procuration » qui amène le gouvernement à reculer sur les mesures concernant les retraites pour préserver sa décision de réforme de la Sécurité sociale.

5. L'impopularité de l'exécutif

Le mouvement social qui s'achève laisse en décembre le couple exécutif dans l'état de forte impopularité installé en octobre (*tableaux 6 et 7*).

Surtout, au terme de six mois d'exercice du pouvoir, Jacques Chirac et Alain Juppé sont dans la plus mauvaise situation jamais rencontrée depuis le début de la V^e République (*tableau 4*). L'indice de popularité du président, solde des opinions positives et négatives, perd 70 points – la perte n'avait jamais dépassé 23 points pour ses prédécesseurs –, et la chute de l'indice du Premier ministre est de 73 points. Il est intéressant de noter, depuis le milieu des années soixante-dix, l'érosion accélérée des popularités du couple de l'exécutif, qui traduit en temps de crise économique les difficultés de la gouvernabilité. Après six mois, le nouveau pouvoir est d'autant plus fragilisé que la gauche, depuis l'élection présidentielle, a réalisé un étonnant *come back*.

6. Le retour de la gauche

Dès l'automne, deux enquêtes indiquent que la gauche est en train de retrouver une position de challenger qui paraissait compromise neuf mois plus tôt : selon

28. BVA/*Le Monde*, 2-8 novembre.

29. SOFRES/7 *sur 7*, 24-25 novembre.

30. CSA/*Le Parisien*, 20-22 novembre.

31. BVA/*Paris-Match*, 14-16 décembre.

32. Louis-HARRIS/*Profession politique*, 13 octobre.

Louis-HARRIS, 56 % des Français estiment que le Parti socialiste reviendra au pouvoir à l'occasion des prochaines élections législatives de 1998³² et, selon l'IFOP, 55 % pensent que « si la gauche était aujourd'hui au pouvoir », elle ne ferait « ni mieux ni moins bien » que la droite, 24 % pensant qu'elle ferait mieux, 19 % « plus mal »³³. Le redressement de crédibilité est confirmé par l'évolution des cotes de popularité des principales personnalités politiques. En décembre, parmi les cinq personnalités qui arrivent en tête de la cote de confiance BVA, trois sont socialistes : Jacques Delors (57 %), Lionel Jospin (49 %) et Jack Lang (45 %), aux côtés de Simone Veil (46 %) et Édouard Balladur (46 %). Jacques Chirac (39 %) et Alain Juppé (33 %) viennent loin derrière. La cote d'avenir des partis de la SOFRES confirme cette remontée. Le Parti socialiste, avec 49 %, devance nettement le RPR (44 %) et l'UDF (43 %).

7. L'Europe

Les attitudes des Français à l'égard de l'Europe n'ont pas connu d'évolutions notables depuis 1993. Les fonctions régaliennes d'une entité politique européenne continuent de rencontrer la faveur des Français. Pour 72 %, l'Europe, c'est le meilleur moyen de lutter contre la concurrence japonaise. Et pour 71 %, l'exemple de la Yougoslavie

montre qu'il faut accélérer la construction de l'Europe pour pouvoir installer durablement la paix sur le continent. Enfin, une très courte majorité, avec une formulation particulièrement dure de la question, est favorable à ce que l'ECU, monnaie unique européenne, remplace définitivement le franc (49 % contre 48 %). En revanche, l'Europe demeure aux yeux d'une majorité des Français un danger du point de vue de l'immigration et du système de protection sociale : 67 % pensent que l'ouverture des frontières à l'intérieur de l'Europe ne permettra pas de contrôler l'immigration, tandis que 57 % estiment que la construction européenne met en danger notre système de protection sociale. Par ailleurs, 57 % estiment que les gouvernements ont délégué trop de pouvoirs à la Commission de Bruxelles. Mais, finalement, 59 % des personnes interrogées contre 38 % pensent que dans la construction européenne la France « a plus à gagner qu'à perdre », même si pour 81 % « il faut d'abord résoudre les problèmes français avant de s'engager plus avant dans l'Europe »³⁴.

L'année 1995 a connu une forte volatilité de l'opinion à l'égard des gouvernants. A neuf mois de distance, les gouvernements d'Édouard Balladur et d'Alain Juppé ont connu une forte impopularité après avoir bénéficié d'une

33. IFOP/L'Événement du jeudi, 22 octobre.

34. IFOP/ministère des Affaires européennes, 7-8 septembre.

large confiance. Mais l'impopularité du second a été plus sensible et plus brutale. En cette période de crise, l'usure gouvernementale n'a cessé de s'accélérer.

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL
ET LES COMPTES DE CAMPAGNE
DES CANDIDATS À L'ÉLECTION PRÉSIDENTIELLE
DES 23 AVRIL ET 7 MAI 1995

Si le contentieux des comptes de campagne des candidats à l'élection présidentielle des 23 avril et 7 mai 1995 s'est déroulé en trois temps, leur publication dans les trois mois après l'élection ayant précédé les décisions du Conseil constitutionnel et ses observations, les deux premières étapes se sont plus apparentées à ces décors en trompe-l'œil du baroque italien qu'à une succession de tableaux d'un égal intérêt.

D'abord, le Conseil constitutionnel n'a pu que s'incliner devant la volonté du législateur de disjoindre la publicité des comptes de campagne (*JO*, 19 juillet 1995, p. 10710) de leur contrôle juridictionnel (*JO*, 12 octobre 1995, p. 14840), au risque que l'attention de l'opinion publique ne soit abusée par la publication de données brutes et erronées plus de deux mois après l'élection. Ensuite, compte tenu de la nature de l'exercice et faute de sanctions électorales pour les candidats, le contrôle auquel s'est livré le Conseil constitutionnel n'a pu que revêtir une portée limitée (cf. notre chronique : « La législation de 1995 sur le financement de la vie politique », *RFDC*, 22, 1995, p. 428). Il a fallu donc attendre le troisième acte avec les observations du Conseil constitutionnel sur

l'élection présidentielle publiées pour la première fois au *Journal officiel* (*JO*, 15 décembre 1995, p. 18248), pour disposer d'une vue d'ensemble de ces comptes de campagne et tenter d'apprécier les lacunes et les effets pervers d'une législation, qui porte les stigmates d'une élaboration hâtive.

207

Le raisonnement qu'il a suivi, ses interrogations, les questions qu'il n'a pas tranchées, analysées sous l'angle des dépenses, des recettes électorales, et de l'étendue de son contrôle, illustrent, plus que pour toute autre campagne électorale, les limites de la législation applicable.

I. LES PROBLÈMES RENCONTRÉS
PAR LE CONSEIL
CONSTITUTIONNEL

Les problèmes rencontrés par le Conseil constitutionnel pour examiner les dépenses électorales contenues dans les neuf comptes de campagne des candidats ont été de difficulté inégale.

A. Des estimations insuffisantes, des omissions constituent des cas classiques de ce type de contentieux, mais la tâche

du Conseil constitutionnel a été rendue en l'espèce plus difficile pour procéder à des relèvements de dépenses ou à des réformations de comptes dans la mesure où il n'est pas saisi de recours d'électeurs comme pour le contentieux des élections législatives (art. L.O. 180 du Code électoral).

Ne pouvant de ce fait s'appuyer sur les moyens invoqués par des requérants, il est contraint de débusquer lui-même les dépenses sous-évaluées ou dissimulées, quitte toutefois à examiner des faits qui lui sont signalés par des électeurs. Cette démarche l'a ainsi conduit à intégrer dans les dépenses électorales de M. Jacques Chirac les loyers des permanences du RPR (650 000 F), leurs frais de fonctionnement (246 000 F), ainsi que le coût d'autres locaux (304 630 F). Il en est allé de même pour la mise à la disposition de M. Robert Hue des locaux du siège national du PCF et de ses organisations locales (1 million de F). Ont été également inclus dans les comptes de campagne : les dépenses omises de promotion des réunions électorales (384 000 F pour M. Édouard Balladur), les frais de location de salles pour la campagne électorale, lorsque ceux-ci ont été oubliés ou lorsque ces salles ont été mises à disposition des candidats (266 381 F pour M. Jacques Chirac ; 474 047 F pour M. Édouard Balladur) ; les prestations annexes à l'utilisation de ces salles, qu'il s'agisse de dépenses de télécommunications exposées lors de réunions publiques (86 334 F pour M. Jacques Chirac), de dépenses de sonorisation, d'éclairage et de projection (559 500 F pour M. Édouard Balladur), de dépenses de déplacement des personnalités ou des orateurs participant à ces réunions publiques en métropole (100 000 F pour M. Jacques Chirac ; 88 000 F pour

M. Édouard Balladur) et en outre-mer (383 000 F pour M. Jacques Chirac ; 30 000 F pour M. Édouard Balladur). La publication d'ouvrages à caractère électoral constituant désormais une obligation incontournable pour les candidats, il n'est pas étonnant que les trois principaux d'entre eux se soient livrés à cet exercice. On sait que le Conseil constitutionnel avait déjà considéré que les moyens engagés en vue d'assurer la diffusion d'un ouvrage écrit par un candidat à une élection législative, dans la mesure où leur mise en œuvre excède par leur nature ou leur ampleur la promotion habituelle d'œuvres de même nature pour promouvoir l'image d'un candidat dans une circonscription, ont le caractère de dépenses effectuées en vue de l'élection pour le compte du candidat au sens de l'article L. 52-12 du Code électoral (93-1325, 21 octobre 1993, AN, Paris, 18^e circ., *Rec.*, p. 414 ; 93-1213, 16 décembre 1993, AN, Alpes-Maritimes, 2^e circ., *Rec.*, p. 551). Dans ces conditions, le Conseil constitutionnel a chiffré les dépenses d'édition et de commercialisation de deux tomes de M. Chirac, d'un livre de M. Jospin et d'un ouvrage de M. Balladur à respectivement 500 000 F, 450 000 F et 350 000 F, sans expliciter outre mesure ces estimations.

En n'imputant que le seul coût des publications susceptibles de se rattacher directement à la promotion de M^{me} Dominique Voynet et de son programme électoral, le Conseil constitutionnel a par ailleurs été fidèle à la logique suivie depuis le 31 juillet 1991 (91-1141, 1142, 1143, 1144, AN, Paris, 13^e circ., *Rec.*, p. 114 ; *RFDA*, 1991, p. 187, B. Genevois ; *RFDC*, n^o 8, 1991, p. 730, L. Philip ; *LPA*, 3 février 1992, B. Maligner ; *D.*, 1992, p. 105, Y.-M. Doublet) pour peser au trébuchet

la part du contenu de journaux électoraux relevant de l'information générale et celle de la propagande électorale.

Une même continuité jurisprudentielle l'a inspiré pour écarter les dépenses d'expertise comptable relatives à l'établissement des comptes de campagne dans la mesure où elles ne sont pas assimilées à des dépenses engagées en vue de l'élection au sens de l'article L. 52-12 du Code électoral (cf. 93-1504, 25 novembre 1993, AN, Val-d'Oise, 7^e circ., *Rec.*, p. 489).

B. Cependant, non seulement ces sommes sont minimales au regard du plafond des dépenses autorisées, mais elles ne sauraient occulter les difficultés très sérieuses auxquelles a été confronté le Conseil constitutionnel pour inclure dans les comptes de campagne des dépenses prises en charge par des tiers et sans l'autorisation même tacite des candidats. Il n'a d'ailleurs pas manqué de s'en faire l'écho dans ses observations.

Il est un fait que l'adoption dans la loi du 19 janvier 1995, au cours des travaux de la commission mixte paritaire, d'amendements sénatoriaux permettant, d'une part, à des groupements politiques créés pour une élection d'apporter leur soutien à des candidats en prenant en charge leurs dépenses électorales et, d'autre part, d'exonérer les candidats de l'obligation de donner un accord tacite aux dépenses engagées à leur profit, a affaibli très sensiblement le contrôle du juge électoral. Institués au départ pour pallier l'absence d'aide financière du RPR à M. Édouard Balladur¹, ces comi-

tés de soutien, assimilés à des partis politiques, sont tenus de désigner un mandataire financier. Rien n'interdisant à un candidat de bénéficier du financement d'une multiplicité de comités de soutien sur tout le territoire – le Conseil constitutionnel en ayant recensé 109 pour M. Édouard Balladur – et chaque comité pouvant collecter des dons indépendamment des autres comités et de l'association de financement du candidat, cette facilité est un facteur d'opacité indéniable à l'échelle d'une circonscription aussi large que celle du territoire national pour l'élection présidentielle. Cette opacité est double : elle tient, d'une part, aux conditions de fonctionnement de ces comités de soutien et, d'autre part, au contrôle auquel ceux-ci sont assujettis.

Évoquer les modes de fonctionnement de ces comités de soutien, c'est admettre la diversité des situations qu'a connues le Conseil constitutionnel. Soit les comités de soutien ont fait appel à un mandataire, qui est une association de financement ou une personne physique, et leurs dépenses ont été retracées dans le compte de campagne du candidat ; soit, ils sont le fruit d'initiatives locales n'ayant pas reçu l'accord du candidat et de fait n'ont pas à être rattachés à son compte de campagne, compte tenu de la nouvelle rédaction de l'article 7 de la loi du 19 janvier 1995 (art. L. 52-12 du Code électoral) n'exigeant même plus l'accord tacite du candidat pour prendre en considération des dépenses exposées directement à son profit. Or, les réactions qu'a suscitées de la part du Conseil constitutionnel cette multiplicité de

1. Si le RPR après le premier tour a contribué financièrement à la campagne d'Édouard Balladur (30,6 millions de F), ce n'est pas, contrairement à ce qu'avance M. Jean Charlot (dans son livre *Pourquoi Jacques Chirac ? Comprendre la présidentielle 1995*, Paris, éd. de Fallois, p. 182), dans les mêmes proportions que pour M. Jacques Chirac (1 million de F).

canaux de financement se situent sur deux registres.

D'un côté, dans ses observations, en reconnaissant que la nouvelle rédaction de l'article L. 52-12 du Code électoral ne lui donne pas les moyens de vérifier l'exhaustivité des dépenses retracées dans les comptes de campagne des candidats et a pour effet de vider de son sens le plafond des dépenses électorales, il avoue son impuissance. Pour venir à bout des failles de la loi, il suggère que les comités de soutien soient déclarés à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CCFP), mais l'on peut s'interroger sur l'amélioration apportée par cette disposition puisque les comités de soutien doivent déjà recueillir des fonds par l'intermédiaire d'une association de financement agréée par la CCFP ou par l'intermédiaire d'une personne physique déclarée auprès de la préfecture du siège du comité, à charge pour elle d'en informer la CCFP. A tout le moins, il conviendrait d'exiger que tous les fonds collectés par les comités de soutien transitent par le seul mandataire du candidat.

Mais en même temps, dans ses décisions, le Conseil constitutionnel fait preuve de fermeté en s'attachant à atténuer les effets pervers de la nouvelle législation de 1995. En effet, dans un considérant de principe commun aux décisions relatives aux comptes de campagne de MM. Philippe de Villiers, Jean-Marie Le Pen, Jacques Chirac, Lionel Jospin, Édouard Balladur, Robert Hue et de M^{me} Dominique Voynet, il affirme notamment qu'en l'état de la législation, des dépenses qui n'ont pas été inscrites au compte de campagne ne peuvent être prises en compte, que s'il ressort des pièces du dossier, éclairées par l'instruction, que le candidat a manifesté la

volonté de tirer parti, dans le cadre d'une campagne en vue de l'élection présidentielle, d'activités ayant donné lieu à des dépenses engagées directement à son profit. Si, par là même, le Conseil constitutionnel se réserve le droit d'intégrer dans les comptes de campagne des candidats des dépenses engagées par des tiers en appréciant au cas par cas la volonté de ces candidats d'en bénéficier, on ne saurait se dissimuler que ce contrôle, pour concevable qu'il soit à l'échelle d'une circonscription législative, exige une surveillance beaucoup plus difficile à exercer pour l'élection présidentielle, et d'aucuns pourront regretter la limitation de cette règle aux seules campagnes en vue de l'élection présidentielle. Non seulement elle pourrait recevoir également application au contentieux du financement des élections législatives, mais c'est admettre que les candidats puissent tirer avantage de l'existence d'une campagne électorale pour une autre consultation pour imputer à celle-ci des dépenses électorales comme cela a été le cas en l'espèce avec les élections municipales. C'est toutefois sur la base de ce raisonnement que le Conseil constitutionnel a intégré dans les comptes de campagne de M. Édouard Balladur les dépenses de location, d'entretien et de fonctionnement de 109 comités de soutien créés en sa faveur. En revanche, et sans que ce choix soit explicité en détail, les dépenses d'animation de la campagne présidentielle de l'intéressé par ces mêmes comités de soutien ne sont pas intégrées dans son compte de campagne et ventilées avec les dépenses précitées, cette exclusion étant justifiée par le fait que les permanences de ces comités auraient pu se consacrer « à d'autres tâches que l'animation de la campagne présidentielle ». Mais si l'on

doit en déduire que ces comités ont servi également à financer la campagne des élections municipales ou d'autres prestations, d'aucuns pourraient se demander si la collecte de fonds sur le seul nom de M. Édouard Balladur pour le financement de sa campagne pour l'élection présidentielle n'aurait pas constitué dans ces conditions un abus de droit.

La seconde faiblesse du dispositif relatif aux comités de soutien relevée par le Conseil constitutionnel tient à la nature du contrôle dont ils font l'objet. Dans la mesure où ils sont assimilés à des partis politiques, ils sont astreints à déposer leurs comptes à la CCFP. Or, à supposer même qu'ils se plient à cette exigence, le contrôle des comptes des comités est appelé à être beaucoup plus difficile que celui des comptes de campagne des candidats, compte tenu de la faiblesse des moyens d'investigation de la CCFP en la matière ; de plus, ce contrôle n'intervient qu'ultérieurement à la publication des décisions du Conseil constitutionnel afférentes aux comptes de campagne des candidats, c'est-à-dire après le 30 juin de l'année suivante, date prévue pour le dépôt des comptes des partis politiques ; enfin, entre-temps, ces comités voués à n'exister que le temps d'une campagne peuvent s'être dissous, emportant avec eux leur actif, destiné dans le meilleur des cas à constituer une réserve de financement pour une campagne électorale.

Si l'on ne peut que rejoindre le Conseil constitutionnel pour constater que le recours à ces initiatives plus au moins spontanées a pour effet de priver d'efficacité la législation sur le plafond des dépenses électorales, on peut regretter qu'il n'ait pas saisi l'occasion qui lui était offerte pour attirer l'attention du législateur sur l'absence de plafonne-

ment des cotisations remises aux comités de soutien, à la différence des dons (cf. notre chr., *RFDC*, 22, 1995, p. 422).

II. LA LECTURE DES COMPTES DE CAMPAGNE

La lecture des comptes de campagne des candidats à l'élection présidentielle montre que tant les règles relatives aux formes des recettes qu'à celles de leur date de versement sont encore loin d'être arrêtées ou recèlent des lacunes dont les candidats peuvent aisément tirer parti.

A. Parmi les recettes présentant ces caractéristiques, les apports personnels des candidats, les prêts, le financement d'une fraction de leur campagne par une formation politique et les dons en espèces figurent en bonne place.

Les apports personnels : un candidat à une élection peut financer sa campagne électorale sur ses fonds personnels sans faire appel à des dons. S'il finance sous cette forme intégralement sa campagne, il peut se dispenser de mandataire puisqu'il règle directement les dépenses. En revanche, s'il finance partiellement sa campagne sur des fonds personnels, il doit passer par un mandataire. N'ouvrant droit à aucun avantage fiscal, ces apports personnels ne sont pas considérés comme des dons. Ils peuvent avoir la forme d'avances de trésorerie qui peuvent être remboursées. MM. Philippe de Villiers, Jean-Marie Le Pen, Jacques Chirac, Jacques Cheminade, Lionel Jospin et Robert Hue ont apporté des fonds personnels à leur mandataire, soit à hauteur du remboursement de l'État auquel ils pouvaient prétendre (MM. de Villiers et Chirac), soit approchant ce dernier après rectification par le Conseil constitutionnel (MM. Le Pen et Jospin).

Cependant, si ces apports personnels revêtent la forme de prêts, non seulement les libellés des états des recettes des comptes de campagne des candidats ne permettent pas de le déduire formellement – puisqu'ils sont simplifiés – mais les candidats ont avantage à emprunter eux-mêmes directement, sans que cette tâche revienne au mandataire censé recueillir les fonds destinés à la campagne électorale. En empruntant en effet directement auprès d'un établissement bancaire ou d'un parti, le candidat peut faire état à son mandataire d'un apport personnel brut sans qu'apparaissent les intérêts financiers de son emprunt devant figurer dans l'état des dépenses de son compte de campagne ; en revanche, si le mandataire a recueilli lui-même l'emprunt pour le compte du candidat, les intérêts financiers devront être traités comme des dépenses. Le juge électoral est privé là de tout moyen de contrôle, sauf à poursuivre des investigations sur la fortune du candidat, qui s'apparenteraient à une vérification fiscale approfondie n'entrant pas dans ses compétences et exigeant du temps.

Les prêts : évoquer le financement des apports personnels par des prêts revient à s'interroger sur les conditions dans lesquelles ceux-ci sont accordés. Force est de constater cependant que la définition de la nature de ce versement de fonds, la détermination de la durée de l'amortissement de l'opération, le choix du souscripteur et la vérification de l'absence d'enrichissement du candidat sont autant de questions restées en suspens après l'examen des comptes de campagne des candidats aux élections présidentielles par le Conseil constitutionnel.

Ces versements de fonds au candidat, constitutifs de son apport personnel à son mandataire, peuvent en effet revêtir

plusieurs formes. On sait que tout don déguisé est interdit puisque l'article L. 52-8 du Code électoral proscrie toute fourniture au candidat de dons sous quelque forme que ce soit et d'un avantage direct ou indirect à des prix inférieurs à ceux habituellement pratiqués ; mais encore faut-il que le Conseil constitutionnel ait connaissance du montant de ces intérêts financiers. Or, comme on l'a vu, la pratique du financement direct de la campagne du candidat par un établissement bancaire ou un parti fait obstacle à l'appréhension de ces intérêts. Où par ailleurs finit le prêt à usage, réputé être à titre gratuit, et où commence la donation ? N'effleurant que ces questions à propos des prêts consentis par des personnes physiques, le Conseil constitutionnel se borne à constater que ces prêts « peuvent en partie correspondre à de véritables dons en l'absence de stipulation d'intérêt ou lorsque les intérêts prévus sont d'un montant inférieur aux taux pratiqués sur le marché monétaire ». Ce raisonnement l'a conduit à rejeter le compte de campagne de M. Jacques Cheminade dont plus du tiers des recettes était financé par des prêts consentis à titre gratuit par des personnes physiques postérieurement au second tour de l'élection présidentielle et de ce fait assimilés à des dons.

En recommandant dans ses observations la suppression de la possibilité pour une personne physique d'accorder tout prêt à un candidat, le Conseil constitutionnel vise à tarir une source de dissimulation de don, mais il risque toutefois de sous-estimer les difficultés à s'assurer de l'absence d'une telle dissimulation et cette option n'épuise pas pour autant les problèmes soulevés par les prêts des personnes morales. Pour dissiper toute ambiguïté avec les dons, il

conviendrait que le législateur exige que la somme qualifiée de prêt par le candidat soit assortie d'un contrat.

Qu'il s'agisse de prêts à usage ou de prêts en argent, de prêts de personnes physiques ou de prêts de personnes morales, la question de la durée de leur amortissement n'est cependant pas résolue. Certes, comme le Conseil constitutionnel l'a admis à propos du compte de campagne de M. Édouard Balladur, l'apport du candidat au mandataire, dans la mesure où il est grevé de remboursement, ne constitue pas une recette définitive. C'est parce que l'apport de M. Édouard Balladur à son mandataire – représenté par l'avance de l'État de 1 million de F et par un emprunt bancaire de 31 millions de F contracté par son association de financement électoral – était en effet grevé de charges de remboursement, et ne pouvait de ce fait être assimilé à une recette définitive, que le Conseil constitutionnel a été amené à établir au conditionnel l'excédent de ses recettes sur la base du remboursement de l'État, celui-ci étant égal au montant total de l'apport du candidat au mandataire. Mais si cet apport n'est pas considéré comme une recette définitive, ni les décisions du Conseil constitutionnel ni ses observations n'évoquent l'échéance de ces prêts. Doit-on considérer qu'ils ne courent que jusqu'au jour où l'élection a été acquise, dans la mesure où, en vertu de l'article L. 52-12 du Code électoral, le compte de campagne est censé retracer l'ensemble des recettes perçues et, selon leur nature, l'ensemble des dépenses engagées ou effectuées en vue de l'élection ? Doit-on admettre, au contraire, que ces prêts sont indissociables de la campagne électorale, fût-elle close, et peuvent continuer à courir jusqu'au dépôt des comptes de cam-

pagne, soit deux mois après l'élection, voire jusqu'au jour de la décision du Conseil constitutionnel arrêtant le compte de campagne du candidat, qui conditionne l'ordonnancement et la liquidation du remboursement de l'État ou jusqu'à celle-ci ?

Sur ces questions, le Conseil constitutionnel n'a pas pris de position de principe et il faudra attendre les solutions dégagées par le juge administratif à propos du financement des élections municipales pour qu'une jurisprudence claire soit dégagée. On peut penser toutefois comme dans l'exemple de M^{me} Dominique Voynet, qui avait en l'espèce bénéficié d'une avance de trésorerie, que le cas le plus fréquent est celui où le candidat s'engage à rembourser le prêt ou l'avance qui lui est consenti à hauteur du remboursement forfaitaire de l'État, lorsque celui-ci aura procédé au versement de ce remboursement.

La question de la durée de l'amortissement du prêt rejoint celle de la nature du souscripteur. Suivant qu'il s'agit en effet du candidat ou du mandataire financier personne physique (M^{mes} Arlette Laguiller, Dominique Voynet, MM. Jacques Cheminade, Robert Hue) ou d'une association de financement électoral (MM. Philippe de Villiers, Jean-Marie Le Pen, Jacques Chirac, Lionel Jospin, Édouard Balladur), le prêt n'a pas la même échéance puisque les fonctions des mandataires, personne physique ou personne morale, cessent de plein droit trois mois après le dépôt du compte de campagne du candidat.

Comme, au surplus, la connaissance des conditions du remboursement du prêt lui échappe, il est fort à craindre que le Conseil constitutionnel ne puisse s'assurer que le principe, qu'il a affirmé

à deux reprises (88-242 DC, 10 mars 1988, *Rec.*, p. 36 ; 95-363 DC, 11 janvier 1995, *JO*, 14 janvier, p. 733), selon lequel le remboursement forfaitaire de l'État ne doit pas conduire à l'enrichissement d'une personne physique ou morale, est respecté dans les faits.

214 *La prise en charge de dépenses des candidats directement par les partis politiques* : l'expérience du financement de l'élection présidentielle a montré tout le parti que pouvaient tirer certains candidats de la loi, en gonflant les recettes apportées à leur mandataire et en réduisant au minimum les dépenses payées directement par les formations politiques. En effet, à partir du moment où le remboursement de l'État ne doit pas excéder le montant des dépenses faites sur le compte du mandataire et le montant de la contribution effective du candidat aux dépenses engagées en vue de l'élection, on comprend mieux cette adéquation entre le remboursement de l'État et l'apport du candidat au mandataire que l'on constate dans la plupart des comptes. De fait, les dépenses payées directement par les partis politiques n'entrant pas dans le champ des opérations financières enregistrées par le mandataire sont souvent faibles (MM. Philippe de Villiers : 2,5 millions de F ; Robert Hue : 6,4 millions de F ; M^{me} Dominique Voynet : 0,5 million de F), voire nulles (MM. Jean-Marie Le Pen, Jacques Chirac et Jacques Cheminade). En revanche, le montant du remboursement forfaitaire alloué à M^{me} Arlette Laguiller s'établit à 3,7 millions de F, car si la candidate a financé à près de 62 % sa campagne par son parti, les sommes payées par ce dernier sont considérées comme définitivement supportées par celui-ci et n'ouvrent pas droit à remboursement. Plutôt que de

prendre en charge les dépenses électorales, il aurait été plus intéressant pour la candidate que son parti lui fasse une avance de trésorerie entrant dans l'apport à son mandataire.

Les dons en espèces : L'application de l'article premier de la loi n° 90-55 du 15 janvier 1990 modifiée a permis au Conseil constitutionnel de prendre la mesure des effets pervers pour l'élection présidentielle des règles plafonnant les dons en espèces à 20 % du montant des dépenses autorisées, soit 18 millions de F pour le premier tour et 24 millions de F pour le second tour. Si les dons en espèces sont limités à 1 000 F par personne physique et si le Conseil constitutionnel admet des dons d'un même montant provenant du produit de la vente de livres, de cassettes-vidéo, d'épinglettes réalisée dans le cadre de manifestations électorales, le risque est grand que ne se dissimulent des dons de personnes morales ou d'origine douteuse, sur la masse de ces recettes, sans que leur origine puisse être vérifiée.

Sans que leur ventilation n'apparaisse suivant leur montant, ces dons de personnes physiques représentaient respectivement 60 %, 8 % et 39 % des recettes de MM. Jacques Chirac, Lionel Jospin et Édouard Balladur. C'est pour limiter ces risques de détournement de l'interdiction des dons des personnes morales, que le Conseil constitutionnel a souhaité que soit précisée la nature des justificatifs de recettes exigibles en vertu de l'article L. 52-12 du Code électoral. Tout don en espèces dans la limite de 1 000 F a pu donner lieu à un reçu établi sur des formulaires élaborés par le Conseil constitutionnel, mais sa proposition ne pourrait se concrétiser que si l'on exigeait des candidats qu'ils identifient les dons qui leur sont remis à l'occasion de collectes,

ce qui paraît peu praticable. On est donc enclin à penser que la solution à ces difficultés doit être plus recherchée dans une modification de la loi organique abaissant le plafond des dons en espèces pour l'élection présidentielle que dans l'institution de justificatifs.

B. S'agissant des problèmes soulevés par le choix de la date de versement de ces recettes, on relève que le Conseil constitutionnel a réaffirmé, à propos du compte de campagne de M. Jacques Cheminade, que si des recettes correspondant à des versements postérieurs à l'élection peuvent figurer dans le compte de campagne, c'est à la condition que ces versements aient fait l'objet d'engagements souscrits antérieurement ; toutefois, on observera que sa position se situe en retrait par rapport à celle qu'avait retenue le Conseil d'État, à propos des partis ou mouvements politiques (CE, CCFP c. Moutoussamy, 18 décembre 1992, *Rec.*, p. 456, *AJDA*, 1993, 50 ; *Dr. adm.*, 1993, n° 72) et à laquelle lui-même s'était rallié (94-2052, 11 octobre 1994, M. Pierre Ducher, *Rec.*, p. 128). Dans les deux cas en effet la régularisation postérieurement à l'élection avait été admise, à condition que cette régularisation ait été effectuée avant le dépôt du compte de campagne. Il est en effet évident que seule la fixation d'une date butoir peut faire échec à l'absence de justifications de dépenses et au risque de vider la présentation des comptes de campagne de toute signification.

III. L'ÉTENDUE DU CONTRÔLE DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL

Le troisième enseignement de ce contentieux porte sur l'étendue du contrôle du Conseil constitutionnel, c'est-à-dire

pour l'essentiel sur la procédure suivie et sur ses pouvoirs d'appréciation.

A. Le Conseil constitutionnel a eu recours à des modèles des comptes de campagne normalisés s'inspirant de ceux de la CCFP et suggérés dans le mémento du candidat ; il a dû remettre également des reçus-dons aux donateurs, établis conformément à ceux de la CCFP, hormis la couleur.

La procédure d'instruction des comptes de campagne a respecté le principe du contradictoire et a été particulièrement approfondie, les comptes de campagne des candidats faisant l'objet de très longs questionnaires de la part des rapporteurs adjoints.

B. Pour renforcer son contrôle, le Conseil constitutionnel a revendiqué un allongement de la durée de vie des associations de financement électoral et des mandataires financiers, ainsi que la reconnaissance aux agents des impôts du droit d'être déliés de leur obligation de secret professionnel auprès des rapporteurs adjoints du Conseil constitutionnel. Un tel droit permettrait de débusquer des financements d'origine douteuse mais ne peut être exercé que si le délai de contrôle des comptes de campagne est lui-même allongé, compte tenu des exigences de la procédure contradictoire.

L'article 3-II de la loi du 6 novembre 1962 relative à l'élection du président de la République au suffrage universel attribue au Conseil constitutionnel le pouvoir de saisine du parquet en cas de méconnaissance des règles relatives au financement de l'élection présidentielle ainsi que le pouvoir de refuser le remboursement forfaitaire en cas de rejet du compte de campagne et le pouvoir de versement au Trésor public du montant

du dépassement du plafond des dépenses électorales. Or, compte tenu des sommes en jeu, le Conseil constitutionnel ne dissimule pas que ces sanctions financières de par leur caractère automatique sont disproportionnées au regard d'irrégularités vénielles ou non intentionnelles. Ce raisonnement n'est sans doute pas étranger à la timidité des réformations auxquelles il a procédé (115 781 F de dépenses supplémentaires pour M. Lionel Jospin) et à son souci de rester en deçà du seuil des dépenses lorsque les réformations ont été plus conséquentes (5 929 628 F à 0,25 % du plafond légal pour M. Édouard Balladur et 3 334 295 F à 0,034 % du plafond pour M. Jacques Chirac). Il est un fait que, par exemple, la sous-estimation du coût de certaines prestations peut s'apparenter à un don déguisé de personne morale susceptible d'entraîner le rejet du compte de campagne. Constatant que le juge électoral dispose d'un pouvoir d'appréciation des conséquences d'un dépassement du plafond des dépenses électorales, le Conseil constitutionnel souhaiterait se voir attribuer ce même pouvoir discrétionnaire. L'article LO 128 du Code électoral lui reconnaît cette marge d'appréciation pour les élections législatives (91-1141, 1142, 1143-1144, déjà citée) ; elle lui permet de ne pas prononcer d'inéligibilité en cas de faible dépassement (pour un exemple de dépassement de 1 587 F : 93-1504, 25 novembre 1993, AN, Val-d'Oise, 7^e circ., *Rec.*, p. 489). Le Conseil d'État a estimé également qu'un faible dépassement du plafond ne donnait pas lieu à une déclaration d'inéligibilité eu égard notamment au pourcentage du dépassement du plafond des dépenses (7 janvier 1994, M. Hoarau, él. cant. de Saint-André, Réunion, req. n° 143553, *AJDA*, 1994, 250 et *ibid.* ch. C. Maugué

et L. Touvet, p. 195 ; *Gaz. Pal.*, 1^{er}-2 avril 1994, *Pan. d. adm.*, p. 3 ; *RFDA*, 1994, 400, n° 33, rubr. Terneyre, pour un dépassement de 5,40 %). Pour les élections présidentielles, compte tenu de la différence des enjeux, le Conseil constitutionnel n'a pas franchi le pas à l'instar du Conseil d'État pour des élections cantonales. Il s'en est tenu à cette simple suggestion au législateur.

Mais si la logique de cette proposition peut se concevoir dans le cadre d'élections législatives ou locales pour quelques milliers de francs, peut-on admettre que des dépassements de plusieurs centaines de milliers de francs exonèrent un candidat de toute sanction financière pour les élections présidentielles et à partir de quel seuil le dépassement du plafond des dépenses électorales doit-il être inversé ?

On ne peut manquer d'être frappé par le contraste entre le constat sévère des lacunes de la législation relative au financement de l'élection présidentielle que dresse le Conseil constitutionnel et le bilan positif du contrôle des comptes de campagnes des candidats à l'élection de 1995 qu'il établit.

L'inventaire des failles de la loi sur l'accord tacite des candidats pour décider ou approuver l'engagement de dépenses, sur le rôle des comités de soutien, sur le volume des dons en espèces, sur la durée de vie limitée des associations de financement électoral et des mandataires financiers tout comme sur les pouvoirs d'investigation des rapporteurs adjoints, constitue autant d'invitations adressées au législateur pour se remettre à l'ouvrage. Sans doute le précédent de 1988 n'est-il pas étranger à cette démarche puisque les observations

qu'il avait formulées de manière plus directive à la suite de cette élection présidentielle et furent publiées dans la presse à l'initiative du Secrétariat général du gouvernement (*Le Monde*, 28 juillet 1988) ont inspiré la loi organique du 10 mai 1990. Le retour à la rédaction de l'article L. 52-12 du Code électoral antérieure à l'article 7-1 de la loi du 19 janvier 1995, afin de faire prévaloir l'hypothèse d'un accord même tacite du candidat pour l'engagement des dépenses électorales, la suppression du dispositif relatif aux comités de soutien en raison de ses effets pervers, la diminution drastique du plafond des dons en espèces, l'extension de la durée de fonction des mandataires, le plafonnement des cotisations, l'obligation d'assortir les prêts de précisions sur leurs conditions, constitueraient des remèdes efficaces aux dérives recensées par le Conseil. Dues pour une large part aux

modifications de la législation entreprises en 1994, celles-ci apparaissent avec le recul avoir été plus dictées par un souci d'adaptation à des situations particulières de candidats que par une volonté affirmée de rigueur. Cependant, à supposer que le législateur accepte de s'atteler à une tâche qui reviendrait à défaire l'ouvrage auquel il s'est essayé deux ans auparavant, épousant ainsi le rythme moyen des réformes sur cette matière depuis 1988, cet exercice pourra sembler vain. Ce n'est pas verser dans un scepticisme désabusé que de reconnaître qu'il ne viendra de toute façon pas à bout des limites inhérentes au contrôle du financement de cette élection ; parce qu'elles tiennent à l'étendue du territoire électoral en cause et à l'impossibilité d'infliger des sanctions électorales à tout candidat coupable d'irrégularités, on peut craindre en effet qu'elles ne s'avèrent insurmontables.

LETTRE DE RUSSIE

Le suffrage universel
dans la tourmente

Le déclenchement de la guerre en Tchétchénie en décembre 1994 a accéléré la dérive du régime eltsinien, dérive amorcée à l'automne 1993 avec l'assaut meurtrier de l'armée russe contre l'opposition parlementaire¹. La décision d'intervenir militairement dans cette petite république du Nord Caucase s'est faite en violation de la Constitution, sans consultation du Parlement, et la conduite extrêmement brutale des opérations a fait plusieurs dizaines de milliers de morts, principalement des civils. Aucune transparence ni respect des droits des personnes n'ont prévalu sur ladite « raison d'État » invoquée pour « exterminer les bandits tchétchènes » et mettre fin à la sécession. Cette guerre a révélé au grand jour les dérèglements des institutions et l'absence d'un système de prise de décision démocratique et contrôlé. La presse russe, qui défend avec vitalité sa liberté et son indépendance, commente plus souvent, et pour cause, « l'entourage du président » et l'influence de tel ou tel proche de Boris Eltsine que les Conseils de ministres ou les travaux des commissions parlemen-

taires. Le mauvais état de santé du président, alité pendant plusieurs longues périodes en 1995, a exacerbé les luttes de pouvoir au Kremlin et brouillé le rôle des différents détenteurs de l'autorité politique.

Le grand enjeu qui occupe tous les esprits en Russie aujourd'hui est l'élection présidentielle prévue pour le 16 juin prochain. La souveraineté populaire va-t-elle résister à un président et un entourage qui s'accrochent d'autant plus à leurs pouvoirs que leur impopularité grimpe et que l'échéance de juin se rapproche ?

CRISES ET ÉLECTIONS

Dans ce contexte peu propice aux progrès de la démocratie, le suffrage universel se maintient. La Russie vote et exprime ses préférences, sanctionne lourdement le régime en place. Les élections à la Douma d'État le 17 décembre 1995 sont le huitième scrutin qui a appelé tous les électeurs de Russie aux urnes depuis 1989 (scrutins législatifs, référendaires et présidentiel, élections

* Chargée de recherche au CNRS (CERI - Fondation nationale des sciences politiques).
1. Cf. « Lettre de Moscou : la Russie vote et se divise », *Pouvoirs*, n° 69, 1994, p. 173-174.

locales et régionales). C'est la grande obligation démocratique à laquelle le pouvoir présidentiel et les élites dirigeantes semblent ne pouvoir jusqu'ici échapper. Comme à l'automne 1993, les autorités avaient laissé planer le doute sur la tenue des élections de décembre dernier. Elles ont eu lieu, et dans des conditions acceptables, à l'exception bien sûr des fausses élections dans la Tchétchénie en guerre. Les citoyens n'ont pas boudé les urnes, avec une participation moyenne de 63 %. Ils ont élu une Douma d'État où près de la moitié des députés sont communistes ou apparentés et près d'un quart sont nationalistes, tous critiques du régime eltsinien.

Il est important de souligner qu'au moment où cet article est rédigé, un mois après la tenue du scrutin, la commission électorale centrale n'a toujours pas publié de résultats complets, par circonscriptions et par sujets de la Fédération, en nombre d'électeurs, pour le scrutin de liste. Le quotidien officiel *Rossiiskaia Gazeta*, a rendu publique le 6 janvier la liste des députés élus à la Douma, sans indiquer les résultats pour tous les autres candidats. De grandes imprécisions ont une nouvelle fois semé le doute sur la parfaite honnêteté des responsables de cette commission électorale et des commissions locales et régionales. En particulier, le nombre des inscrits a fluctué, comme en décembre 1993. Le dernier nombre s'élève à 107 496 558². Il a fallu attendre dix jours avant que la commission électorale centrale ne communique les pourcentages définitifs obtenus par chacune des 43 listes en

concurrence. Les avis sont assez divisés sur l'ampleur des fraudes et erreurs. Pour Alexandre Sobianine, la fraude aurait surtout été menée au profit du Parti communiste car il observe une corrélation dans certaines circonscriptions entre un fort score communiste et une participation beaucoup plus élevée que la moyenne³. Dans l'ensemble, ce spécialiste des élections et de la fraude considère que le scrutin du 17 décembre a été à peu près honnête. Il est beaucoup plus critique sur les élections de gouverneurs et de maires qui ont eu lieu le même jour. Dans certains cas, les chefs en place ont fait feu de tout bois pour gagner des voix. Cela n'a pas réussi à Ivan Indinok, gouverneur de Novossibirsk, nommé par Eltsine en 1993, qui a été évincé en faveur de Vitali Moukha. L'un comme l'autre sont des anciens responsables de l'époque soviétique.

L'élection du 17 décembre 1995 a été dominée par les communistes à plusieurs titres. Non seulement ont-ils gagné la première place au scrutin de liste avec 22,3 % des voix et obtiennent en tout 157 sièges à la Douma, mais ils ont aussi été le maître d'œuvre dans l'organisation et la conduite du scrutin. En effet, encore plus nettement qu'en 1993, l'élection n'a pu être organisée en un temps réduit (quelques semaines) qu'en s'appuyant sur les responsables de bureaux de vote et les « activistes » dans chaque localité. Ces hommes et ces femmes qui se sont consacrés au scrutin sont dans l'ensemble des fidèles du système soviétique qui organisaient déjà les élections dans l'URSS communiste, puis sous

2. Déclaration de la commission électorale centrale, agence Interfax, Moscou, 29 décembre 1995.

3. Alexandre Sobianine et Vladislav Soukhovoï'skii, « Demokratam dorogo obochlis' ambitsii ikh liderov », *Izvestiia*, 23 décembre 1995, p. 4.

Gorbatchev. Ils ont le savoir-faire. A chaque bureau de vote, le Parti communiste avait dépêché un observateur officiel, qui passait la journée à suivre le vote, alors que les autres formations politiques étaient dans la plupart des cas absentes.

Le médiocre score (10,13 %) de la liste du Premier ministre Viktor Tchernomyrdine, seul bloc représentant le pouvoir exécutif, montre que si le pouvoir central a tenté de modifier les résultats, notamment au niveau de la commission électorale centrale, cela ne devait pas bénéficier de manière significative au Premier ministre. En revanche, les incertitudes sur les scores des partis approchant la barre fatidique des 5 % ont duré trop longtemps pour être vite oubliées.

Le suffrage universel a malgré tout subi un revers important dans les derniers mois de l'année 1995. La Chambre haute du Parlement n'a pas été réélue. Les membres du Conseil de la Fédération avaient été élus au suffrage universel direct le 12 décembre 1993, exceptionnellement pour deux ans, comme la Douma. La décision de changer le mode de formation de la Chambre haute a été prise par le président Eltsine et alimente une vive polémique juridique et politique depuis le début de l'année 1995. En effet, la Constitution adoptée par référendum le 12 décembre 1993 dispose que le Conseil de la Fédération est « formé » sans préciser si cette « formation » résulte d'une élection directe ou non. Le président a tranché en faveur d'un Conseil où siègent de droit deux représentants de chaque « sujet » de la Fédération, c'est-à-dire les républiques, régions, districts et territoires

qui composent la Russie. L'un est le président de l'instance législative, l'autre le chef de l'exécutif régional (président de république ou gouverneur de région). Comme de nombreux gouverneurs ont été nommés et non élus, il est prévu que tous les gouverneurs doivent être élus d'ici la fin de l'année 1996. Le Conseil de la Fédération qui s'est réuni le 23 janvier 1996, en présence de Boris Eltsine, est incomplet. La controverse continue début 1996 puisque la Cour constitutionnelle étudie de nouveau la question du mode de formation du Conseil de la Fédération. Pour de nombreux experts russes, le Conseil n'est plus vraiment, de par sa non-élection et ses prérogatives limitées, une instance parlementaire.

L'attitude du président Eltsine à l'égard de la souveraineté populaire est paradoxale. Il menace régulièrement de « geler » le processus électoral car l'élection serait un facteur de « déstabilisation » de la vie politique et sociale. Il a par exemple fait savoir, le 11 janvier 1996, qu'il pourrait suspendre toute élection des instances représentatives locales jusqu'à l'élection présidentielle prévue pour le 16 juin⁴. Au lendemain du scrutin du 17 décembre, qui est un véritable désaveu de sa présidence, Boris Eltsine a dit que les résultats ne remettaient aucunement en question le pouvoir exécutif et que la Constitution ne lui imposait pas de changer de Premier ministre. Il cédera toutefois aux pressions des communistes et nationalistes et se séparera à la mi-janvier de son ministre des Affaires étrangères, Andreï Kozyrev, et de deux vice-Premiers ministres, Sergueï Chakhraï et Anatoli Tchoubaïs, l'homme des privatisations.

4. ITAR-TASS, Moscou, 11 janvier 1996.

Au scrutin présidentiel de juin 1996, Boris Eltsine aura bien du mal à rassembler les voix autour de son nom. Sa popularité est au plus bas. La brutalité employée contre les Tchétchènes, la mauvaise image des hommes qui l'entourent, les incohérences de sa politique économique et sociale sont de lourds handicaps. Le Parti communiste, fort de sa réussite aux élections législatives, n'a aucun intérêt à faire alliance avec Boris Eltsine. Au contraire, se démarquer du pouvoir actuel est apparemment une carte gagnante. Bien entendu, une élection présidentielle est par nature différente d'une législative car l'électeur fait le choix d'un homme, le représentant de la nation-Fédération, dont la personnalité ou l'image est aussi importante que son programme et sa base politique. La Russie est pauvre aujourd'hui en personnages charismatiques, et Boris Eltsine n'est plus le héros de 1991, « sauveur de la Russie ».

L'analyse des résultats du vote du 17 décembre 1995 montre une grande défiance de l'électorat envers le pouvoir eltsinien et une détermination à exprimer sans retenue ce désaveu. En votant pour les oppositions communistes et nationalistes, les Russes ont rejeté les années eltsiniennes postsoviétiques.

PROTESTATION ET DÉSARROI

Le scrutin du 17 décembre 1995 était complexe. Une moitié des 450 députés ont été élus à la proportionnelle, au scrutin de liste, l'autre moitié au scrutin uninominal par circonscription. Au scrutin de liste, 43 partis ou blocs se disputaient les suffrages. Seul un score supérieur à 5 % des voix permettait à la liste d'obtenir des sièges à la Douma. Quatre formations ont passé la barre des 5 % : le

Parti communiste avec 22,3 %, le Parti « libéral-démocratique » (LDPR) de Vladimir Jirinovski avec 11,18 %, le bloc « Notre Maison Russie » de Tchernomyrdine avec 10,13 % et le parti réformateur « Iabloko » de Grigori Iavlinski avec 6,89 %. Ces pourcentages sont obtenus par rapport aux votants et non aux suffrages exprimés et permettent de dire que la majorité, tout juste, des votes (50,5 %) se traduit en sièges à la Douma. Si l'on compte en suffrages exprimés, les quatre premières listes obtiennent l'ensemble des 225 sièges avec moins de la moitié des suffrages. Le défaut de représentation de la proportionnelle a été dénoncé par de nombreuses personnalités, notamment Ivan Rybkine, président de l'ancienne Douma, dont le bloc électoral n'a fait qu'un maigre score (1,11 %). Avec moins d'un quart des voix, le PC gagne près de la moitié des sièges obtenus au scrutin de liste (100 sur 225).

Au scrutin uninominal, les communistes ont obtenu une cinquantaine de sièges qui s'ajoutent aux 100 sièges gagnés à la proportionnelle. Un deuxième groupe communiste est enregistré à la Douma le 16 janvier : « Pouvoir du peuple » de Nikolai Ryjkov avec 37 députés. Le Parti agrarien, qui n'a pas passé la barre des 5 % à la proportionnelle, réussit à enregistrer une faction de 35 députés le 16 janvier. Si l'on ajoute aux députés de ces trois factions quelques « indépendants » procommunistes, la famille communiste occupe la moitié de la chambre. Le « Parti des communistes de l'URSS », plus radical que le PC, a obtenu 4,5 % des suffrages au scrutin de liste.

Communistes et agrariens ont bien mieux réussi au vote par circonscription car leurs candidats étaient le plus souvent

des « notables », ou plutôt « apparatchiks » locaux : gouverneurs de provinces, anciens secrétaires du Parti pour la région à l'époque soviétique, maires de grandes villes, chefs de grosses entreprises. Une analyse socioprofessionnelle des nouveaux parlementaires montre que 154 d'entre eux représentent les divers secteurs industriels et 30 sont des « activistes » dans des organisations sociales⁵.

Les démocrates sont en pleine déroute. « Choix démocratique de Russie » d'Egor Gaïdar, qui en 1993 était le « parti du pouvoir », soutenu par Boris Eltsine, et avait obtenu 15 % des suffrages, ne fait en 1995 qu'un score de 3,9 %. A part le groupe parlementaire de Iavlinski, enregistré le 16 janvier avec 46 députés, les « démocrates » ou « réformateurs » sont peu nombreux. Parmi eux, Sergueï Kovalev, le grand défenseur des droits de l'homme.

Le groupe parlementaire « Notre Maison Russie » rassemble 55 députés autour de Sergueï Belaïev. Alors qu'il se présentait comme le seul « parti du pouvoir », le bloc électoral du Premier ministre n'a pas gagné beaucoup de sièges au scrutin uninominal. Être soutenu par le gouvernement central n'a pas servi les candidats. Être bien implanté dans la région et avoir ses réseaux sur place a pesé plus lourd dans la balance, démontrant que les solidarités communistes avaient gardé, ou retrouvé, leur assise.

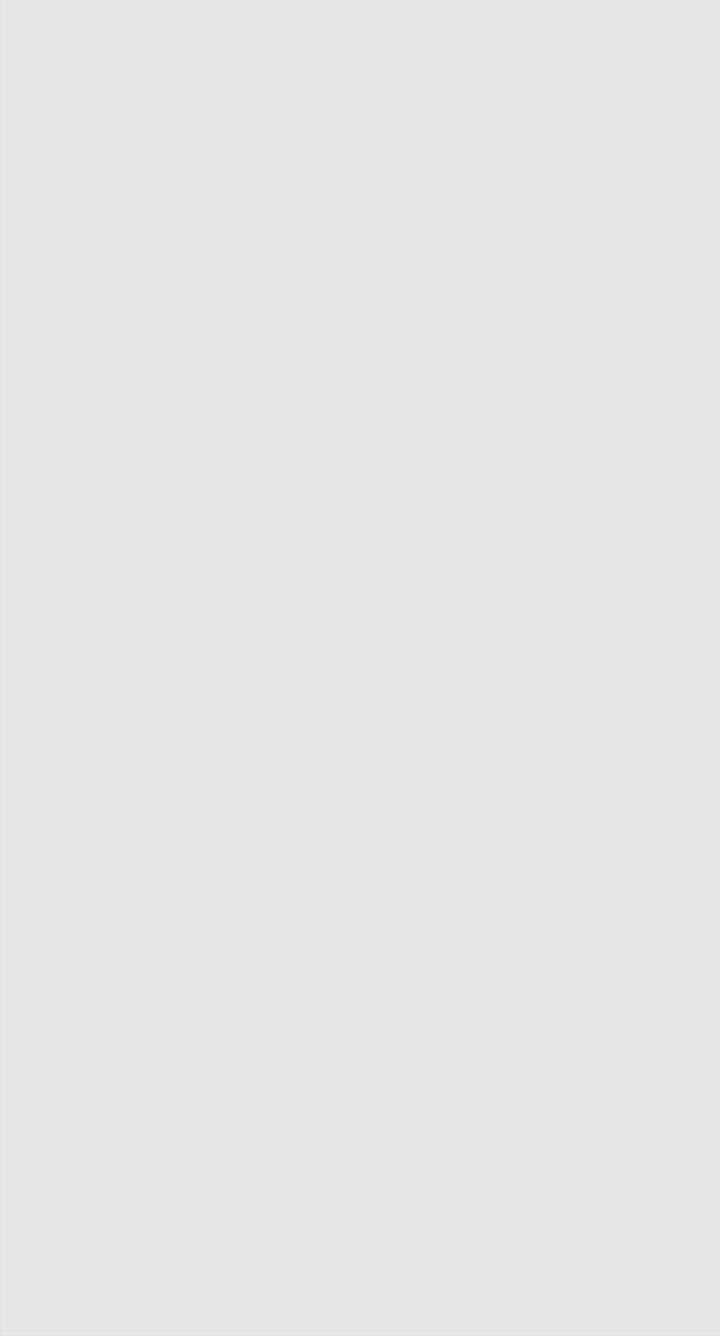
Les résultats sont encore plus désastreux pour le pouvoir en place si l'on analyse le vote par régions. En effet, les espaces protestataires s'affirment et s'agrandissent par rapport aux élections

de décembre 1993. En 1993, une grande partie de la Russie historique, à l'ouest et au sud de Moscou, notamment les régions des Terres noires, avaient voté largement pour le Parti communiste. La surprise avait été l'ampleur du vote Jirinovski, imprévu par les sondeurs, qui s'était ajouté au vote communiste dans ces régions pour sanctionner le pouvoir en place⁶. Le LDPR avait dépassé la moyenne nationale de 22,79 % dans les régions industrielles de Sibérie occidentale, dans une partie de l'Extrême-Orient et dans quelques provinces au nord de Moscou. En décembre 1995, le vote Jirinovski se maintient, avec des pourcentages moins élevés, dans l'ensemble de ces régions mais s'étend à presque tout le nord de la Russie (*voir carte*, p. 225). Dans certaines régions peu peuplées mais disposant de matières premières, par exemple les républiques des Komis et des Mari-El, le district des Khanti-Mansis, les bons scores de Jirinovski (respectivement 18,8 %, 21,9 %, 15,7 %) s'expliquent peut-être par des attentes déçues dans un rapport de forces difficile avec les « gros bonnets » de l'énergie et les autorités centrales.

Le Parti communiste domine dans plus de la moitié des régions et républiques qui composent la Fédération de Russie. Il a conquis la Sibérie occidentale et le sud de la Sibérie. Il a renforcé ses positions dans la Russie dite européenne, du Nord Caucase jusqu'à Pskov au nord, de Smolensk à l'ouest jusqu'à Samara et la Bachkirie à l'est (*voir carte* p. 224). Dans certaines régions, la victoire communiste est écrasante. Les *oblast'*

5. *OMRI Daily Digest*, Prague, 17 janvier 1996.

6. « Lettre de Moscou : la Russie vote et se divise », *op. cit.*, carte p. 178.



Le vote pour le Parti communiste le 17 décembre 1995
(scrutin de liste, élections à la Douma d'État)

SOURCE : Commission électorale centrale, Moscou, résultats préliminaires du 29 décembre 1995.

Le vote pour le parti LDPR de V. Jirinovski le 17 décembre 1995

(scrutin de liste, élections à la Douma d'État)

SOURCE : Commission électorale centrale, Moscou, résultats préliminaires du 29 décembre 1995.

(régions) de Kemerovo, Orel, Tambov, Volgograd, Penza, Briansk, viennent en tête avec respectivement 48,6 %, 40,2 %, 36,9 %, 36,6 %, 35,3 % des suffrages au scrutin de liste⁷. Dans la république de Tchouvachie, le PC obtient 33,5 % et le Parti agrarien 40,6 %. En Ossétie du Nord, le PC aurait gagné 70 % des voix. Les résultats pour les républiques du Nord Caucase sont à prendre avec précaution. La situation y est très tendue et les conditions de vote et de décompte des voix y ont été moins sérieusement observées.

226

Tant le vote communiste et agrarien que le vote nationaliste ont sérieusement diminué la Russie plus « légitimiste » qui, lors du référendum d'avril 1993, avait nettement affirmé sa confiance en Eltsine et les réformes⁸. La seule liste représentant le pouvoir exécutif, « Notre Maison Russie », ne domine que dans deux cas : la république kabardino-balkare au Nord Caucase et le district des Iamalo-Nenets au nord-ouest de la Sibérie avec 34,2 % et 23,5 % au scrutin de liste. Le bloc de Viktor Tchernomyrdine ne dépasse sa moyenne nationale de 10,13 % que dans dix régions : républiques de Carélie (11,6 %), des Komis (13 %), de Iakoutie-Sakha (18 %), de Mordovie (16 %) et de Touva (15,7 % mais avec une participation de seulement 44,6 %), le district des Khanti-Mansis (15,4 %, à égalité avec Jirinovski), les *oblast'* de Samara (11,4 %), d'Orenbourg (11,3 %), les villes de Moscou (19,4 %) et Saint-Pétersbourg (12,9 %). Les deux grandes villes à statut fédéral restent des îlots de réformisme dans une Russie de

plus en plus hostile aux changements intervenus depuis les années Gorbatchev. Les partis d'Iavlinski et de Gaïdar ont chacun obtenu autour de 15 % à Moscou et Saint-Pétersbourg.

Le score un peu plus flatteur de « Notre Maison Russie » dans quelques républiques ne doit pas être interprété comme un soutien des populations non russes à la politique du gouvernement. Au contraire, ces scores seraient dans l'ensemble le fait des Russes habitant dans les zones urbaines. Cela est certainement vrai pour la république de Touva, au sud de la Sibérie, où l'abstention est forte et le ressentiment des Touvins contre Moscou toujours présent. Dans la majorité des républiques nationales et districts autonomes de la Fédération, la nationalité titulaire du territoire est minoritaire, et les Russes forment parfois la plus grosse communauté. Ainsi, il n'y a pas de comportement électoral typique de ces territoires qui portent le nom d'un peuple autre que russe. Les diversités de peuplement, de culture, de situation géographique, de potentiel économique expliquent les particularités du vote dans chaque république ou district. En revanche, lors d'un scrutin présidentiel fédéral, ces territoires peuvent avoir un comportement proche de celui qu'ils ont eu au référendum sur la Constitution en décembre 1993 : forte abstention et/ou vote hostile aux candidats centraux vus comme trop centralisateurs.

Sur la presque totalité du territoire, les électeurs ont sans ambiguïté sanctionné les hommes au pouvoir depuis les grands

7. Résultats préliminaires, commission électorale centrale, Moscou, 29 décembre 1995.

8. Marie Mendras, « Les Trois Russie. Analyse du référendum du 25 avril 1993 », *Revue française de science politique*, vol. 43, n° 6, décembre 1993, p. 897-939.

bouleversements de 1991-1992. Outre le bloc du Premier ministre, les trois autres partis qui ont passé la barre des 5 % sont présidés par des personnalités qui n'ont plus de responsabilité au pouvoir depuis 1991 (Guennadi Ziouganov pour le Parti communiste et Grigori Iavlinski pour le mouvement réformateur « Iabloko ») ou qui n'en ont jamais eu (Vladimir Jirinovski pour le parti nationaliste extrémiste LDPR). Ces trois listes totalisent 40 % des suffrages. Si l'on y ajoute toutes les voix qui se sont portées sur des petits partis ou groupes qui restent en dessous de 5 % mais expriment tout autant un rejet du pouvoir en place, le vote a été très majoritairement protestataire. L'électeur n'a pas recherché de « vote utile ». Presque tous les partis en lice lui permettaient de faire passer un message de désaveu au Kremlin, mais le choix était suffisamment large pour qu'il ne se contente pas de protester mais exprime aussi ses préférences politiques. Près de 3 % des électeurs ont tout de même préféré cocher la 44^e case « contre tous » plutôt que de donner leur suffrage à l'une des 43 listes.

L'opposition s'est exprimée dans des registres divers et ne semble pas devoir, dans un avenir proche, faire bloc autour d'un même homme ou d'un même parti. Une alliance stable entre nationalistes et communistes, ou entre le Parti communiste et « Iabloko » est peu probable. En revanche, des alliances de circonstance autour d'un vote à la Douma seront fréquentes. L'élection du président de la Douma, le communiste

Guennadi Zeleznev, le 17 janvier 1996, a alimenté une polémique sur le soutien de G. Iavlinski au candidat du PC⁹.

Depuis 1993, les Russes montrent une assez grande constance dans la sanction du régime. L'addition des votes pour le PC et pour Jirinovski donne, en décembre 1995 comme en décembre 1993, un total d'environ un tiers de voix au scrutin de liste. Il y a eu inversion des scores entre les deux partis, au profit du PC. Quant aux forces dites démocratiques, elles avaient déjà perdu du terrain en 1993 mais la chute est telle aux dernières élections que seul Grigori Iavlinski peut espérer jouer un rôle politique au sein de la nouvelle Douma et dans la campagne présidentielle.

227

LE VOTE COMMUNISTE

Plusieurs raisons permettent d'expliquer la force du vote communiste, près de cinq ans après la fin de l'URSS et du régime communiste. La plus importante est le sentiment de marasme et de désarroi qui, ces deux dernières années, a gagné l'ensemble de la Russie. Une grande partie de la population déclare dans les sondages avoir subi une détérioration du niveau de vie. Que cette perte soit réelle ou non, l'important est la perception d'une dégradation¹⁰. Plus significative encore est la croissance d'un sentiment d'insécurité matérielle. On n'ose pas regarder l'avenir en face, on s'accroche aux vestiges du système soviétique d'assistance pour le travail, le logement, les services publics. On

9. Marina Chakina, « Skandal vokroug "Iabloka" razgoraetsia », *Nezavisimaia gazeta*, 20 janvier 1996, p. 1-2.

10. Cf. l'analyse du sociologue V. Shlapentokh, largement fondée sur des sondages d'opinion, « Russian Patience : a reasonable behavior and a social strategy », *Archives européennes de sociologie*, vol. XXXVI, 1995, n° 2, p. 247-280.

s'insurge contre l'appauvrissement de la masse alors qu'« une petite minorité s'enrichit très vite ». Le thème de la corruption a d'ailleurs été largement utilisé pendant la campagne, la plupart des partis promettant d'éradiquer concussion et criminalité économique.

228 Le pouvoir actuel est perçu comme plus prédateur que le régime communiste d'avant 1991. Si les changements de 1991 n'ont pas apporté de mieux-être et de perspectives pour l'avenir, alors pourquoi conserver à la tête de l'État l'équipe eltsinienne ? Plus le temps passe, plus les événements de 1991 suscitent, chez le Russe déçu et démuné, des sentiments hostiles. Pour l'électeur qui a donné sa voix aux formations communistes, l'éclatement de l'URSS et la fin du système soviétique sont perçus aujourd'hui comme des ruptures négatives. Ceux qui ont mis en œuvre ces ruptures et gagné le pouvoir se trouvent en position d'accusés. Alors que le président et le Premier ministre appellent à la « stabilité » par le maintien du *statu quo* politique et la continuation des « réformes », les électeurs répondent : « la stabilité, ce n'est pas vous, qui avez tout perturbé ; la stabilité, c'est la sécurité, ce qui est connu, prévisible ». Ils cherchent à revenir à des « valeurs sûres », ce que montrent bien les sondages d'opinion qui ont suivi le scrutin du 17 décembre. Dans son analyse des sondages, le sociologue Iouri Levada, directeur de l'institut VTsIOM, brosse le portrait de l'électeur du Parti communiste. Il est plus âgé et moins instruit que la moyenne, habite les campagnes comme les grandes villes (sauf Moscou), trouve

que la vie est difficile (39 % répondant que ce n'est plus supportable, 51 % que c'est encore supportable) et serait favorable à un retour au socialisme (58 % contre 22 %, 20 % sans opinion)¹¹.

L'électorat de Jirinovski est plus jeune et un peu plus instruit que l'électorat communiste, très masculin (deux fois plus d'hommes que de femmes), habite surtout les villes moyennes et est composé presque à moitié d'ouvriers. Il trouve comme l'électeur communiste que la vie est difficile (90 %) et pour 39 % qu'elle n'est plus supportable¹². En revanche, un tiers seulement des électeurs de Jirinovski soutiennent l'idée d'un retour au socialisme. Notons à ce propos qu'un quart des électeurs de « Iabloko », autour de l'économiste réformateur Iavlinski, sont aussi favorables à un retour du socialisme. La question est de savoir ce que le terme « socialisme » recouvre pour chacun. On peut penser que pour tous, en Russie, le terme évoque au moins une partie de l'expérience soviétique.

La perte des républiques soviétiques ne paraît pas avoir été un facteur aussi déterminant dans le choix communiste que les insatisfactions économiques et sociales. Presque tous les partis avaient défendu le resserrement des liens avec les anciennes républiques, certains sur un ton modéré et pragmatique comme « Notre Maison Russie », d'autres avec plus de virulence comme le PC et « Iabloko », et les nationalistes avec violence, jusqu'aux excès de Jirinovski, toujours prêt à conquérir une bonne partie du continent européen et des voisins méridionaux de la Russie.

Il est tout aussi difficile d'évaluer

11. Iouri Levada, « Vyborny : peizaj posle bitvy – i pered nei », *Izvestiia*, 11 janvier 1996.

12. *Ibid.*

l'impact de la guerre en Tchétchénie sur le vote aux législatives de décembre dernier. Le PC a-t-il bénéficié de sa position critique contre la guerre, alors que Jirinovski aurait pâti de son soutien inconditionnel à l'écrasement des Tchétchènes ? Les sondages disponibles en janvier 1996 ne permettent pas de répondre.

Le désaveu des politiques eltsiniennes et la critique des changements intervenus depuis les années Gorbatchev sont certainement les raisons principales du vote protestataire et de la percée des communistes. Cependant, il faut aussi noter que le pouvoir en place a tout fait pour encourager un vote contre. Il n'y avait presque pas d'alternative au vote d'opposition puisqu'on ne pouvait pas voter pour le président en place. Il n'y a pas de parti eltsinien. Boris Eltsine a plusieurs fois écarté la possibilité de fonder son parti. Il n'a pas non plus apporté

de franc soutien à son Premier ministre quand celui-ci a dû lancer en quelques mois seulement son bloc électoral. Il s'est même publiquement désolidarisé de V. Tchernomyrdine en septembre 1995, soulignant que « Notre Maison Russie » n'était pas un vrai parti politique et que le Premier ministre ne devait pas faire campagne.

Ainsi, il n'y avait que le bloc de Tchernomyrdine pour exprimer un soutien au pouvoir exécutif. C'était bien peu dans un pays saisi par le désarroi et la méfiance. Boris Eltsine n'a pas voulu mettre à profit l'élection à la Douma pour tester sa popularité et tenter de rassembler autour de lui et de son gouvernement. L'échéance de juin 1996, qui marque le terme de son mandat de cinq ans, annonce une bataille pour le pouvoir lourde d'incertitudes et de tensions. La victoire sera-t-elle celle de l'électeur par le suffrage universel et l'exercice de la souveraineté ?

Janvier 1996

REPÈRES ÉTRANGERS

(1^{er} OCTOBRE - 31 DÉCEMBRE 1995)

ALGÉRIE

16 novembre 1995 : **Élections présidentielles**. Désigné président de l'État, par le Haut Conseil de sécurité le 31 janvier 1994, pour une période de trois ans (cf. *RE*, 70), le général Liamine Zeroual, 54 ans, est élu dès le premier tour à cette fonction avec une large majorité (61,34 % des suffrages) devançant largement les trois autres candidats.

Le taux de participation (74,92 %) est élevé, en dépit des consignes de boycott données par le Front islamique

du salut (FIS) et sept autres partis, dont notamment le FLN, ancien parti

231

unique. Les 630 000 Algériens inscrits en France ont voté à 67,71 % les 11, 12 et 16 janvier dans les 22 centres de vote mis en place dans les consulats, accordant une majorité moindre (52,42 %) au général Zeroual et 28,59 % à Saïd Sadi, démocrate anti-islamique (*Le Monde*, 4, 11 novembre-1^{er} décembre 1995 ; *Le Figaro*, 17, 18-19 novembre 1995 ; *Libération*, 11-12, 13, 15, 16, 17, 18-19 novembre 1995).

	Voix	%
Liamine Zeroual (président sortant)	7 028 118	61,34 %
Mahfoud Nahnah (président du Mouvement de la société islamique, MSI-Hamas islamique modéré)	2 907 857	25,38 %
Saïd Sadi (secrétaire général du rassemblement pour la culture et la démocratie, RCD)	1 064 532	9,29 %
Noureddine Boukrouh (président du parti du renouveau algérien, PRA)	433 257	3,78 %

Inscrits : 15 969 904 ; votants : 11 965 280 ; taux de participation : 74,92 % ; suffrages exprimés : 11 458 572.

* Université de Poitiers.

ALLEMAGNE

16 novembre 1995 : **Parti social-démocrate**. En crise à la suite de multiples défaites électorales, le Parti social-démocrate d'Allemagne (SPD) élit un nouveau président lors de son congrès à Mannheim. Les délégués désignent par 321 voix Oskar Lafontaine, 52 ans, ministre-président de Sarre, candidat à la chancellerie en 1990. Celui-ci bat Rudolf Scharping, président sortant, désigné en 1993, très contesté, qui n'obtient que 190 voix. C'est aussi un infléchissement plus à gauche du parti. Oskar Lafontaine est le quatrième président du parti depuis le retrait de Willy Brandt en 1987 (*Libération*, 17 novembre 1995 ; *Le Monde*, 18 novembre 1995).

232

BOSNIE

15 décembre 1995 : **État fédéral**. Signé le 15 décembre à Paris, après avoir été négocié et paraphé le 21 novembre à Dayton (USA), l'accord de paix sur la Bosnie fixe le statut de l'État. Celui-ci, fédéral, sera formé de la Fédération croato-bosniaque et de la République serbe de Bosnie, la capitale, Sarajevo, étant réunifiée.

L'État fédéral, avec un Parlement bicaméral et une Cour constitutionnelle, sera notamment compétent pour la politique extérieure, la monnaie, la citoyenneté (*Libération*, 22 novembre 1995 ; *Le Monde*, 23 novembre 1995).

CANADA : QUÉBEC

30 octobre 1995 : **Référendum**. Pour la deuxième fois en quinze ans (la première était le 20 mai 1980), les Québé-

cois se sont prononcés contre l'accession de leur province au rang d'État souverain en Amérique du Nord. Les « non » remportent une très courte victoire : 50,6 % des suffrages (59,5 % en 1980). Le taux de participation a été très élevé : plus de 93 %.

À la suite de cette consultation, le Premier ministre québécois, Jacques Parizeau, annonce sa démission. Le très faible échec du « oui » ne peut être ignoré par le gouvernement fédéral qui envisage une reconnaissance de la Belle Province comme « société distincte » (*Le Figaro*, 31 octobre 1995 ; *Libération*, 30 octobre et 1^{er} novembre 1995 ; *Le Monde*, 27, 28, 29-30, 31 octobre et 2 novembre 1995 ; ambassade du Canada).

Nombre d'électeurs inscrits	5 086 980
Nombre de votants	4 755 318
Bulletins valides	4 668 980
Taux de participation	93,48 %
Option du NON	2 360 714
Option du OUI	2 308 266
Bulletins rejetés	86 338
Majorité en faveur du NON	52 448

IRLANDE

24 novembre 1995 : **Référendum constitutionnel**. Suivant le gouvernement, les électeurs irlandais se sont prononcés à une majorité de 9 124 voix en faveur de l'abolition des dispositions de l'article 41 de la Constitution du 1^{er} juillet 1937 interdisant le divorce. La dissolution du mariage des couples séparés depuis quatre ans sera désormais possible. Cependant le Dail (Parlement) devra encore approuver la loi modifiant la Constitution et les nouvelles dispositions légales.

Nombre de votants	1 628 580
OUI	818 852 (50,3 %)
NON	809 728 (49,7 %)

En 1986, lors d'un premier référendum sur ce même thème, les opposants au divorce l'avaient emporté avec 63,5 % des suffrages. La majorité recueillie en 1995 est la plus étroite jamais enregistrée lors d'un référendum (*Le Monde*, 24, 26-27, 28 novembre 1995 ; *Le Figaro*, 27 novembre 1995 ; *Libération*, 23-24 et 27 novembre 1995 ; ambassade d'Irlande).

ISRAËL

9 novembre 1995 : **Bloc de la constitutionnalité**. L'influence du nouveau président de la Cour suprême, Aahron Barak, se ferait-elle déjà sentir ? La haute juridiction accepte d'examiner au fond une demande contestant la conformité d'une loi ordinaire par rapport au droit de propriété garanti par une loi fondamentale. Dépourvu de texte constitutionnel de type classique, l'État d'Israël a adopté quatorze lois constitutionnelles de 1958 à 1992. Désormais, les tribunaux sont compétents pour examiner la constitutionnalité des lois (*Le Monde*, 15 novembre 1995 - art. de Claude Klein).

ITALIE

30 décembre 1995 : **Gouvernement**. En fonction depuis le 17 janvier 1995 (cf. *RE*, 74), le président du Conseil, Lamberto Dini, décide de remettre sa démission au président de la République, Oscar Luigi Scalfaro, faute de

majorité suffisante pour soutenir sa politique. Ce dernier la refuse en demandant au chef du gouvernement de revenir devant le Parlement pour tenter de dégager une nouvelle majorité parlementaire (*Le Monde*, 30 décembre 1995, 1^{er}-2 janvier 1996 ; *Libération*, 30-31 décembre 1995, 1^{er} janvier 1996).

LIBAN

19 octobre 1995 : **Révision constitutionnelle**. 110 députés sur 128 adoptent l'amendement constitutionnel portant la durée de mandat présidentiel constitutionnel de six à neuf ans, ceci dans le but, selon la volonté de la Syrie, de proroger de trois ans le mandat du président Elias Hraoui, soit jusqu'au 25 novembre 1998 (*Le Monde*, 18 et 21 octobre 1995).

POLOGNE

5 et 19 novembre 1995 : **Élections présidentielles**. Le chef de l'État sortant, Lech Walesa, au pouvoir depuis le 9 décembre 1990 (cf. *RE*, 56), prix Nobel de la paix, est battu par un ancien ministre communiste, Aleksander Kwasniewski, 41 ans, chef de la gauche post-communiste (parti social-démocrate, SDL, Union de la gauche démocratique). Ce dernier doit surtout son élection à un rejet du président sortant, aux déçus de la réforme économique, aux habitants des petites villes frappés par le chômage, aux paysans et à la réaction à un interventionnisme pesant de l'Église polonaise.

Cette victoire confirme les résultats des élections législatives du 19 septembre 1993 marquées par le retour au pouvoir des anciens communistes (SLD, ex-communistes POUP) (cf. *RE*, 68).

Le président sortant ne l'a emporté que dans le sud de la Pologne, à Varsovie et à Gdansk (*Le Monde*, 4, 7, 8, 9, 14, 18-24 novembre 1995 ; *Le Figaro*, 4-5, 6 et 21 novembre 1995 ; *Libération*, 4-5, 6, 7, 9, 20, 21, 23-24 novembre 1995 ; *Zycie Warszawy*, 7 et 20 novembre 1995 ; *Rzeczpospolita*, 21 novembre 1995).

1^{er} tour : participation 64,7 %

Alexander Kwasniewski (ex-communiste)	35,11 %
Lech Walesa (président sortant)	33,11 %
Jacek Kurón (Union pour la liberté)	9,22 %
Jan Olszewski (droite)	6,86 %
Waldemar Pawlak (parti paysan)	4,31 %
Tadeusz Zielinski (gauche)	3,53 %
Hanna Gronkiewicz-Waltz (droite)	2,76 %
Janusz Korwin-Mikke (ultralibéral)	2,40 %
Andrzej Lepper (paysan radical)	1,32 %
Jan Pietrzak (sans étiquette)	1,12 %
Tadeusz Kozluk (sans étiquette)	0,15 %
Kazimierz Piotrowicz (sans étiquette)	0,07 %
Leszek Bubel (sans étiquette)	0,04 %

2^e tour : participation 68,23 %

Aleksander Kwasniewski	51,72 %
Lech Walesa	48,28 %

PORTUGAL

1^{er} octobre 1995 : **Élections législatives.** Après dix ans de gouvernement social-démocrate (cf. *RE*, 49 et 61), le Parti socialiste, dirigé par Antonio Guterres, remporte une très belle victoire, manquant seulement de trois sièges la majorité absolue au Parlement (112 sur 230).

Le Parti social-démocrate (PSD, centre droit) de Fernando Nogueira, dauphin du Premier ministre Anibal Cavaco Silva, subit une cinglante défaite : il perd 1 million d'électeurs et 47 sièges par rapport à 1991.

Les partis de droite du Centre démocratique et social et du Parti populaire (CDS-PP), en récupérant une partie de l'électorat du PSD, multiplient par trois leur représentation au Parlement (15 sièges au lieu de 5) et se placent ainsi en troisième position sur l'échiquier politique portugais.

Partis portugais	Nombre	Voix		Sièges (230)	
		% 1995	% 1991	1995	1991
Parti socialiste (PS)	2 583 755	43,76	+ 14,62	112	+ 40
Parti social-démocrate (PSD)	2 014 589	34,12	- 16,48	88	- 47
Centre démocratique et social - Parti populaire (CDS-PP)	534 470	9,05	+ 4,62	15	+ 10
Coalition conduite par le Parti communiste avec le mouvement écologiste, les Verts (CDU)	506 157	8,57	- 0,23	15	- 2

Inscrits : 8 906 608 ; suffrages exprimés : 5 904 854 (66,30 %) ; abstentions : 33,80 % ; blancs : 45 793 (0,78 %) ; nuls : 67 300 (1,14 %).

Le PC, qui se présentait avec les Verts au sein de la coalition démocratique unitaire, perd 2 députés (15 élus) (*Le Monde*, 3, 12, 14, 31 octobre ; *Le Figaro*, 3 octobre ; *Libération*, 3 octobre 1995 ; ambassade du Portugal).

RUSSIE

18 décembre 1995 : **Élections législatives**. 105 millions d'électeurs sur une population de 148 millions d'habitants étaient appelés à se rendre aux urnes pour renouveler la Douma, chambre basse du Parlement, élue le 12 décembre 1993 (cf. *RE*, 69). Les 450 sièges sont attribués pour moitié (225) au scrutin majoritaire à un tour, pour l'autre moitié à la représentation proportion-

nelle. Chaque électeur dispose ainsi de deux voix.

Le taux de participation à ces élections a dépassé les 65 %.

Les résultats se traduisent par une nette victoire du Parti communiste qui recueille plus de 22 % des voix (soit un gain de plus de 10 % par rapport à 1993), devant les ultranationalistes de Vladimir Jirinovski qui n'obtiennent que 11,2 % (soit une perte de plus de 11 %). « Notre Maison Russie », parti du Premier ministre Viktor Tchernomyrdine, n'arrive qu'en troisième position avec moins de 10 % des suffrages. Le quatrième parti qui franchit la barre des 5 % nécessaires pour entrer à la Douma au scrutin proportionnel est le parti des réformateurs « Iabloko » de Grigori Iavlinski avec 6,93 %.

235

Partis	Scrutin proportionnel		Scrutin majoritaire Sièges	Total Sièges	
	Voix en %	Sièges			
Parti communiste	22,30	+ 10,95	99	58	157
Parti libéral démocrate (Vladimir Jirinovski)	11,18	- 11,73	50	1	51
« Notre Maison Russie » (centre droit, soutenu par le président Eltsine)	10,13	+ 9,89	45	10	55
« Iabloko » (libéral, Gregori Iavlinski)	6,89	- 0,90	31	14	45
Choix démocratique de la Russie (Egor Gaïdar)	3,86	- 11		9	9
Femmes de Russie (centre gauche, femmes ex-communistes)	4,61	+ 4,3		3	3
Congrès des communautés russes (général Lebed, nationaliste)	4,31	+ 4		5	5
Parti agrarien	3,78	- 4,9		20	20
Pouvoir au peuple				9	9
Autres partis				25	25
Candidats des électeurs				77	77

Nombre de votants : 69 204 820. Sur les 225 députés élus au scrutin de liste, 157 étaient déjà députés à la Douma précédente, et 11 étaient membres du Conseil de la Fédération. 46,3 % représentent les organes législatifs, 8 % les secteurs industriel et agricole, 7,3 % le secteur culturel et celui de l'enseignement. Les femmes députés sont au nombre de 46.

On notera l'échec du Congrès des communautés russes du général Lebed (*Le Monde*, 19-27 décembre 1995 ; *Libération*, 14-18, 20, 23-24 et 26 décembre 1995 ; *Le Figaro*, 16-17 et 19 décembre 1995 ; *BAN*, n° 73, 28 décembre 1995 ; *Agence d'information russe* « *Ria-Novosti* »).

SUÈDE

8 décembre 1995 : **Église et État.** Le Riksdag approuve le principe d'une séparation entre l'Église luthérienne et l'État en l'an 2000, par 282 voix contre 19 (*Libération*, 9-10 décembre 1995).

SUISSE

22 octobre 1995 : **Élections législatives.** Par rapport aux deux dernières élections législatives (cf. *RE*, 61), les socialistes progressent (+ 12 sièges au Conseil

national et + 2 sièges au Conseil d'État) au détriment essentiellement des écologistes (- 5 sièges au Conseil national), de l'extrême droite (- 4 sièges) et des libéraux (- 2 sièges) et deviennent le premier parti. Le Parti radical démocratique (PRD) se maintient.

Le Parti des automobilistes (PdA), qui avait obtenu 6 sièges en 1991, ne présentait pas de candidat. Les populistes de l'Union démocrate du centre accroissent leur représentation.

La coalition au pouvoir (radicaux, démocrates chrétiens, socialistes, démocrates du centre) conserve plus des trois quarts des sièges.

Une fois de plus, la consultation électorale révèle la fracture entre Suisse urbaine, favorable à l'Europe, et la Suisse rurale, réticente, qu'illustrent les progrès socialistes et l'avancée populiste (*Le Monde*, 24 et 25 octobre 1995 ; *Le Figaro*, 21-22 et 23 octobre 1995 ; *Libération*, 18, 21-22, 24 octobre 1995 ; ambassade de Suisse).

Partis	Conseil national		Conseil d'État	
	1995	1991	1995	1991
Socialistes (PSS)	54	+ 12	5	+ 2
Libéraux radicaux (PRD)	45	+ 1	17	- 1
Démocrates chrétiens (PDC)	34	- 2	16	=
Union démocrate du centre (UDC)	29	+ 4	5	+ 1
Écologistes	9	- 5		
Divers extrême droite	11	- 4		
Libéraux (PLS)	7	- 3	2	- 1
Alliance des indépendants	3	- 2	1	=
Communistes	3	+ 1		
Évangéliques	2	- 1		
Autres	3	- 1		
<i>Total</i>	200		46	

CHRONIQUE
CONSTITUTIONNELLE FRANÇAISE
(1^{er} OCTOBRE – 31 DÉCEMBRE 1995)

Les références aux 23 premières chroniques sont données sous le sigle CCF suivi du numéro correspondant de Pouvoirs et de la page du recueil qui les réunit : Chroniques constitutionnelles françaises, 1976-1982 (PUF, 1983).

237

REPÈRES

- 6 octobre. Attentat à Paris près du métro Maison-Blanche.
- 10 octobre. Bruno Gollnisch remplace Carl Lang au secrétariat général du Front national.
- 11 octobre. Le procureur de Paris renonce à poursuivre le Premier ministre pour « prise illégale d'intérêts ».
- 14 octobre. Lionel Jospin redevient premier secrétaire du PS.
- 15 octobre. Alain Juppé est élu président du RPR.
- 18 octobre. Jean-François Hory quitte la présidence de Radical.
- 30 octobre. Violents incidents provoqués par le CDCA à Bordeaux.
- 2 novembre. Fin de la grève des étudiants de Rouen.
- 14 novembre. Manifestation unitaire pour la Sécurité sociale à Paris.
- 15 novembre. La prestation d'autonomie est différée.
- 16 novembre. Alain Carignon est condamné à 5 ans de prison dont 2 avec sursis.
- 21 novembre. Journée d'action nationale des étudiants.
- 24 novembre. Journée d'action des fonctionnaires et grève à la SNCF.
- 24-25 novembre. Le CDS se transforme en Force démocrate.
- 28 novembre. Louis Viannet et Marc Blondel défilent ensemble à Paris.
- 5 décembre. Importantes manifestations à Paris et en province.
- 7 décembre. « Il faut changer de politique », affirme Charles Pasqua.
- 10 décembre. Le Premier ministre assure : « Négociation, je n'ai pas peur du mot. »
- 18 décembre. Le chef de l'État doit sortir de son silence, estime V. Giscard d'Estaing.
- 18 décembre. Jean-Pierre Raffarin est nommé secrétaire général de l'UDEF.
- 21 décembre. « Sommet » social à Matignon.

AMENDEMENTS

– *Assemblée nationale*. La nouvelle rédaction de l'art. 99 RAN adoptée le 10-10 fixe à 4 jours ouvrables suivant la distribution du rapport de la commission saisie au fond le délai de dépôt des amendements (ce délai avait été ramené à 3 jours de séance par la résolution du 26 janvier 1994 : cette *Chronique*, n° 70, p. 184). Lorsque la discussion d'un texte est inscrite à l'ordre du jour d'une session autre que celle durant laquelle le rapport a été distribué, le délai est fixé à 2 jours ouvrables au lieu de 2 jours de séance (la substitution des « jours ouvrables » aux « jours de séance » s'explique par la nouvelle organisation de la semaine parlementaire en 3 jours de séance : v. *Ordre du jour*).

– *Droit d'amendement*. Dans un considérant de principe, la décision 95-370 du 30-12 affirme que « le bon déroulement du débat démocratique et, partant, le bon fonctionnement des pouvoirs publics constitutionnels supposent que soit pleinement respecté le droit d'amendement conféré aux parlementaires par l'art. 44 C, et que parlementaires comme gouvernement puissent utiliser sans entrave les procédures mises à leur disposition », mais la décision ajoute cette mise en garde : « Cette double exigence implique qu'il ne soit pas fait un usage manifestement excessif de ces droits. »

– *Priorité de l'Assemblée nationale en matière de loi de finances (art. 39 al. 2C)*. Le Conseil constitutionnel a confirmé, le 28-12 (95-369 DC), qu'un amendement déposé la première fois au Sénat, qui se borne à modifier les modalités d'un impôt (art. 85 de la loi de finances pour 1996), ne peut être regardé, selon

la formule classique, comme une « mesure financière entièrement nouvelle » relevant de l'examen initial par les députés (28-12-1976, Loi des finances pour 1977, *RJC*, p. 43 ; 21-6-1993, Loi de finances rectificative pour 1993, cette *Chronique*, n° 67, p. 168). *A fortiori*, le droit d'amendement des sénateurs n'en existe pas moins à l'occasion de la délibération budgétaire (95-369 DC)

V. *Conseil constitutionnel. Loi de finances. Question préalable. Responsabilité du gouvernement. Sénat*.

ASSEMBLÉE NATIONALE

– *Bibliographie*. G. Courtois, « Les députés contre les privilèges fiscaux... sauf les leurs », *Le Monde*, 21-10 ; X. Roques, « La révision constitutionnelle et la réforme des méthodes de travail de l'Assemblée nationale », *PA*, 10-11 ; *RAN*, 11^e éd., 1995.

– *Administration interne*. M. Michel Couderc a été nommé secrétaire général de la questure, le 13-12, en remplacement de M. Bisault (*Le Monde*, 22-12).

– *Cérémonial*. Depuis l'ouverture de la session unique, la garde républicaine est présente aux entrées extérieures du Palais-Bourbon, rue de l'Université et quai d'Orsay. La relève est opérée chaque heure.

– *Composition*. A la suite de la démission respective de leur suppléant (cette *Chronique*, n° 76, p. 164 et p. 16504), deux anciens ministres du gouvernement Juppé I ont recouvré leur siège : à l'issue du premier tour, M. Madelin (Ille-et-Vilaine, 4^e) (UDF) le 8-10

(p. 14767) et au ballottage, M^{me} Ameline (Calvados, 4^e) (UDF), le 17-12 (p. 18401).

Après que l'Assemblée eut pris acte de la vacance de 6 sièges d'« élus amphibies » (p. 14767) (cette *Chronique*, n° 76, p. 164), à l'issue de l'expiration du délai de recours (art. LO 137 du Code électoral), ont été élus, au second tour, le 10-12, M^{me} Frédérique Bredin (Seine-Maritime, 9^e) (S), MM. Depaix (Rhône, 8^e) (App. S), Carassus (Seine-et-Marne, 3^e) (RL), Jacob (Seine-et-Marne, 4^e) (RPR), Marlin (Essonne, 2^e) (RPR) et Salinier (Essonne, 5^e) (S) (p. 18087). M. Trémège (Hautes-Pyrénées, 1^{re}) (UDF) a démissionné pour incompatibilité (cette *Chronique*, n° 76, p. 173) (p. 14445); M. Forgues (S) a été élu en remplacement, au second tour, le 10-12 (p. 18087).

Quant aux députés membres du gouvernement, ils ont renoncé à leur mandat au profit de leur remplaçant, à l'exemple de MM. Toubon (cette *Chronique*, n° 76, p. 164) (p. 15268), Perben et Lamassoure (*ibid.*) (p. 17977), à l'opposé de M. Borotra qui a démissionné (Yvelines, 2^e) (p. 17726); son suppléant ayant été emprisonné sur ces entrefaites, le 15-11, pour corruption entre autres (*Le Monde*, 17-11).

V. *Bicamérisme. Élections. Loi organique. Parlement. Pouvoirs publics. Résolutions. Responsabilité gouvernementale. Session.*

AUTORITÉ JUDICIAIRE

– *Bibliographie.* P. Draï, « La paix judiciaire », *La Vie judiciaire*, 24-12; E. Spitz, « La Cour de cassation et la jurisprudence du CC », *PA*, 6-10.

V. *Conseil constitutionnel. Premier ministre.*

BICAMÉRISME

– « *Coopération entre les assemblées* ». A l'occasion de son allocution d'installation, le président René Monory a affirmé, le 5-10: « Je compte développer encore avec mon collègue et ami Philippe Séguin la coopération entre nos deux assemblées, où le travail doit se faire sans aucune rivalité mais en complémentarité [...] Je crois que si la réforme de la Constitution a pu aboutir dans de bonnes conditions, c'est précisément grâce à cette complicité [...] et à ce dialogue que nous avons pu instaurer entre le Sénat et l'Assemblée nationale » (S., p. 1800) (cette *Chronique*, n° 76, p. 181).

239

V. *Assemblée nationale. Parlement. Sénat.*

COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

– *Bibliographie.* Y. Madiot (sous la direction), « La loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4-2-1995 », *RFDA*, 1995, p. 868; « La commune », *Administration*, n° 169, octobre 1995; A. Delcamp, « Principe de subsidiarité et décentralisation », *RFDC*, 1995, p. 609.

– *Changement de dénomination.* Châlons-sur-Marne, préfecture de la Marne et de la région Champagne-Ardenne devient Châlons-en-Champagne (décret du 6-11, p. 16810); de la même façon que Montauban (Ille-et-Vilaine) change de nom en Montauban-de-Bretagne afin

d'éviter toute homonymie (cette *Chronique*, n° 54, p. 185).

– *Communes associées*. Le ministre de l'Intérieur en indique la liste ainsi que celles qui ont changé de maire délégué à l'issue des élections municipales de 1995 (AN, Q, p. 4459).

– *Conférence régionale de l'aménagement et du développement du territoire*. Le décret 95-1168 du 2-11 (p. 16355) en porte création, en application de l'art. 6 de la loi du 4-2-1995 (cette *Chronique*, n° 74, p. 198).

240

– *Conseillers généraux*. Une statistique par département et par tranche d'âge est présentée par le ministre de l'Intérieur (AN, Q, p. 4689) : si 7 conseillers ont moins de 30 ans, 431 sont âgés de plus de 70 ans. La tranche la plus importante (1284) est celle comprise entre 50 et 60 ans.

– *Coopération intercommunale*. Le ministre de l'Intérieur dresse le bilan, depuis l'entrée en application de la loi du 6-2-1992 (cette *Chronique*, n° 62, p. 170) : 756 communautés de communes ; 322 districts et 4 communautés de villes (AN, Q, p. 5246). Une loi 95-1350 du 30-12 (p. 19098) tend à faciliter la transformation des districts en communautés urbaines.

– *Coopération transfrontalière*. Le décret 95-1301 du 14-12 (p. 18475) porte publication de l'accord franco-espagnol de 1994 relatif à la construction d'un pont sur la rivière Major, dont la réalisation est confiée au département des Pyrénées-Orientales et à la Généralité de Catalogne.

– *Droit local alsacien-mosellan*. Les marchés de travaux des établissements culturels, qui sont des établissements publics *sui generis* non rattachés à une collectivité publique, ne sont pas soumis aux dispositions du code des marchés publics, estime le ministre de l'Intérieur (AN, Q, p. 4458). En pratique, les travaux importants font l'objet d'un appel d'offre. Par ailleurs, s'agissant des fabriques d'églises catholiques, les travaux excédant une certaine somme requièrent l'avis de l'évêque et l'autorisation du préfet (art. 42 du décret du 30-12-1809), indépendamment de la consultation du conseil municipal (*ibid.*).

Au surplus, le garde des Sceaux observe que la constitutionnalisation de la langue de la République par la LC du 25-6-1992 (cette *Chronique*, n° 63, p. 180) a pour conséquence d'interdire la promulgation ou la publication « de dispositions en langue étrangère. Mais ce texte n'a pas eu pour objet ni pour effet d'abroger les dispositions législatives antérieures, rédigées dans une autre langue que le français, dont il convient désormais d'assurer la traduction ». Le maintien du droit local n'a pas été subordonné à cette condition (art. 10 et 12 des lois du 1^{er}-6-1924) (AN, Q, p. 5061).

V. *Conseil constitutionnel. République*.

COMMISSION D'ENQUÊTE

– *Assemblée nationale*. Proposée par le président du groupe RPR, M. Michel Péricard, la commission d'enquête sur l'immigration clandestine et le séjour irrégulier d'étrangers en France a été créée le 11-10 (p. 1770).

COMMISSION SPÉCIALE

– *Assemblée nationale*. A la demande du président de la commission des lois, une commission spéciale a été constituée pour l'examen de la proposition de loi de M. J.-F. Mattei (UDF) relative à l'adoption, le 11-10 (p. 1761).

COMMISSIONS

– *Mission d'information*. Dans la perspective du débat sur la Sécurité sociale des 13 et 14-11, la conférence des présidents a décidé, le 24-10, la création d'une mission d'information commune aux commissions des Affaires culturelles et des Finances et coprésidée par les présidents de ces deux commissions ; MM. Bourg-Broc et Méhaignerie ont présenté un important rapport d'information retraçant les nombreuses auditions auxquelles la mission avait procédé (AN, n° 2438).

CONSEIL CONSTITUTIONNEL

– *Bibliographie*. J.-P. Camby, *Le Conseil constitutionnel, juge électoral*, Sirey, 1996 ; D. Rousseau, « Les principes de libre administration locale et d'égalité à l'épreuve de l'aménagement du territoire », *RFDA*, 1995, p. 876 ; *AIJC*, t. X, 1994, 1995.

– *Chr.* O. Schrameck, *AJDA*, octobre 1995, p. 700 ; *PA*, 20-10 et 6-12 ; *RFDC*, 1995, p. 571.

– *Notes*. J.-P. Camby sous 8-6-1995, *PA*, 15-11 ; F. Lafay, 94-352 DC, 18-1-1994, *JCP*, 1995, II, 22525 ; E. Spitz sous Cass., civ. 2°, Bechta (contrôle d'identité), *PA*, 6-10.

– *Administration interne*. Un magistrat de l'ordre judiciaire a été nommé, le 1^{er}-12, auprès du secrétaire général. Le dualisme juridictionnel a droit de cité, à nouveau, au Conseil.

– *Conditions des membres*. Outre le déport de M. Rudloff (15-12, S. Bas-Rhin) (*infra*), M. Dailly a été promu commandeur dans l'ordre national de la Légion d'honneur (décret du 30-12, p. 8). La persistance de cette pratique (cette *Chronique*, n° 73, p. 200) n'a pas pour effet, cependant, de modifier notre jugement défavorable. M. Cabannes a été nommé membre du conseil dudit ordre national (*La Vie judiciaire*, 13-11).

– *Décisions*. V. page suivante.

– *Procédure*. Divers aspects sont à mentionner.

I. Le contentieux des élections sénatoriales a donné lieu au déport de M. Rudloff qui, tel un magistrat, a renoncé à siéger afin de préserver son impartialité (15-12, S. Bas-Rhin, p. 18399). Une section a ordonné une instruction (15-12, S. Var, p. 18398). Une première demande d'audition a été présentée par un requérant, en application de l'art. 17 du règlement de procédure (rédaction de la décision du 28-6-1995) (cette *Chronique*, n° 75, p. 168), ainsi qu'il résulte des visas de la décision du 29-11 (S. Seine-Saint-Denis, p. 17621), sans que le Conseil y donne suite. En dernier lieu, le juge a confirmé (12-10-1983, S. Lot-et-Garonne, cette *Chronique*, n° 28, p. 205) l'interprétation selon laquelle la qualité de requérant appartient au « citoyen inscrit sur les listes électorales du département » (rédaction combinée des art. LO 180 et

5-10 (p. 14722) 28/29-9, 3, 5 et 11-10 (p. 14840)	Nomination de rapporteurs adjoints. Comptes de campagne des candidats à l'élection présidentielle. V. <i>Élection présidentielle</i>
95-366 DC, 8-11 (p. 16658)	Résolution modifiant le RAN. V. <i>Irrecevabilité. Ordre du jour.</i>
95-367 DC, 29-11 (p. 17620)	LO prise pour application des dispositions de la LC du 4-8-1995 qui instituent une session parlementaire ordinaire unique. V. <i>Loi organique</i>
95-368 DC, 15-12 (p. 18396)	Résolution modifiant le RS. V. <i>Ordre du jour</i>
95-369 DC, 28-12 (p. 19101, 19103, 19104, 19107)*	Loi de finances pour 1996. V. <i>Libertés publiques. Loi de finances. Validation législative.</i>
95-371 DC, 29-12 (p. 19108, 19109, 19110)	Loi de finances rectificative pour 1995. V. <i>Loi de finances</i>
95-370 DC, 30-12 (p. 19111, 19114, 19118, 19120, 19122)	Loi autorisant le gouvernement par application de l'art. 38 C à réformer la protection sociale. V. <i>Amendement. Loi d'habilitation. Question préalable. Responsabilité gouvernementale et ci-dessous</i>
29-11, S. Paris (p. 17620)	V. <i>Contentieux électoral</i>
29-11, S. Seine-Saint-Denis (p. 17621)	V. <i>Contentieux électoral, ci-dessous</i>
29-11, S. Français établis hors de France (p. 17622)	V. <i>Contentieux électoral</i>
29-11, S. Martinique (p. 17622)	V. <i>Contentieux électoral. Sénat</i>
29-11 S. Somme (p. 17623)	V. <i>Contentieux électoral</i>
29-11, S. Guadeloupe (p. 17623)	V. <i>Contentieux électoral</i>
15-12, S. Var (p. 18398)	V. <i>Contentieux électoral, ci-dessous</i>
15-12, S. Bas-Rhin (p. 18399)	V. <i>Contentieux électoral, ci-dessous. Sénat</i>

* Un réajustement technique significatif est à relever : dorénavant la publication concomitante de la décision, de la saisine et des observations du gouvernement, figure immédiatement après la promulgation de la loi intéressée au JO (95-369 DC, p. 19099). Par suite, la mention « CC » disparaît de la page de garde. Un terme est mis ainsi à la désinvolture à l'égard de l'État de droit qui reléguait les décisions (art. 61 C) après les textes généraux, les mesures nominatives et... les conventions collectives. La lisibilité est désormais accordée à l'autorité de la chose jugée.

LO 325 du Code électoral) et « non aux seuls membres du collège sénatorial » (15-12, S. Bas-Rhin, p. 18399). On aura garde d'oublier, par ailleurs, que pour la seconde fois, depuis 1974, les observations du CC relatives à l'élection présidentielle ont été publiées au *JO* (*infra*).

II. Le contentieux de la loi confirme la valeur du principe de la contradiction (cette *Chronique*, n° 73, p. 201) : la saisine complémentaire des parlementaires a donné lieu, en bonne logique, aux observations complémentaires du gouvernement et à celles en réplique par les auteurs de la saisine initiale (95-369 DC). La loi d'habilitation en matière de protection sociale a fait l'objet d'une double saisine des députés et sénateurs socialistes et communistes, à l'exception notable de M. Badinter qui s'est astreint à une obligation de réserve (95-370 DC). Ces requêtes ont été examinées *de facto* selon la procédure d'urgence, le Conseil précédant, en quelque sorte, le pouvoir constituant, qui devrait instituer une loi relative à la Sécurité sociale obéissant au même rythme que la loi de finances. Un projet de loi constitutionnelle a été, du reste, adopté en ce sens par le Conseil des ministres le 20-12 (*BQ*, 21-12).

Au surplus, cette décision illustre le pouvoir d'investigation du rapporteur, ou le caractère inquisitoire de la procédure, qui, suivant la suggestion des requérants (p. 19115) n'a pas hésité à demander et à obtenir du gouvernement la production d'un extrait de relevé de décisions du Conseil des ministres réuni le 6-12 concernant la délibération relative à l'application de l'art. 49 al. 3C. On sait, à cet égard, que « le secret des délibérations constitue une obligation d'État qui engage l'honneur de tous ceux qui [y]

assistent » (règlement intérieur du 26-4-1947, in *Les Constitutions de la France*, 7^e éd., par G. Berlia, 1952, p. 594).

– *Procédure (suite)*. Outre le recours à un *obiter dictum*, dont la valeur didactique est toujours appréciée (v. *Amendement*) (cette *Chronique*, n° 36, p. 178), le juge s'est livré à des réserves d'interprétation lors de l'examen de la résolution modifiant le RS (95-368 DC) et de la loi d'habilitation (95-370 DC)

V. *Amendement. Contentieux électoral. Élection présidentielle. Habilitation législative. Libertés publiques. Loi. Loi de finances. Loi organique. Ordre du jour. Question préalable. Responsabilité gouvernementale. Validation législative.*

243

CONSEIL DES MINISTRES

– *Le retour de la tautologie*. Après une éclipse momentanée (cette *Chronique*, n° 75, p. 169), le second gouvernement Juppé, formé le 7-11 (p. 16345) renoue avec la pratique observée depuis 1983 : la qualité de membre du Conseil des ministres est identifiée à celle de ministre, fût-ce délégué. A l'opposé, les secrétaires d'État ne sont appelés à y siéger qu'à raison des « affaires relevant de leurs attributions ».

V. *Conseil constitutionnel. Gouvernement. Premier ministre. Responsabilité gouvernementale.*

CONTENTIEUX ÉLECTORAL

– *Élections sénatoriales*. Outre la procédure (v. *Conseil constitutionnel*), les élections du 24-9-1995 (cette *Chronique*,

n° 76, p. 170) sont à l'origine d'utiles enseignements.

I. Pour la seconde fois sous la V^e République (9-7-1959, S. Dordogne, *Rec*, p. 246), l'élection d'un sénateur a été annulée (15-12, S. Bas-Rhin, p. 18399), motif pris de ce que le suppléant de M. Joseph Ostermann (RPR) était frappé dans le ressort du Bas-Rhin, d'inéligibilité *relative* en sa qualité d'inspecteur de l'enseignement technique (rédaction combinée des art. LO 299 et 133.7^e du Code électoral). Or, selon une jurisprudence constante (5-7-1973, AN, Landes 1^{re}, *Rec*, p. 135), l'inéligibilité du remplaçant entraîne celle du titulaire (cette *Chronique*, n° 49, p. 205).

Dans le même ordre d'idées, une décision de rejet (29-11, S. Somme, p. 17623) mérite attention en ce qu'elle annonce, en bonne logique, un revirement jurisprudentiel. Le requérant mettait en cause le fait que les bulletins de vote où il figurait et qu'il avait fait déposer en vue du premier tour n'avaient pas été mis à la disposition des électeurs. Nonobstant l'absence de preuve affectant la sincérité du scrutin, le Conseil a réagi promptement à cette situation : à la formulation classique (« pour regrettable que soit »), il a préféré une expression énergique : « de telles irrégularités présentent un caractère d'indéniable gravité ». Bref, il ne suffira plus dorénavant d'écraser un adversaire pour triompher. Le caractère disputé d'une élection implique la sincérité autant que la loyauté.

Reste une contribution en matière de suppléance parlementaire. La décision du 29-11 (S. Seine-Saint-Denis, p. 17621) concernait la situation de M. Demuyneck, député élu sénateur (cette *Chronique*, n° 76, p. 164) dont le suivant de liste est remplaçant d'un autre

député. Il s'agissait d'apprécier la portée de l'interdiction édictée par les art. LO 134 et LO 196 du Code électoral selon laquelle « le remplaçant d'un membre d'une assemblée parlementaire ne peut être remplaçant d'un candidat à l'Assemblée nationale ou au Sénat ».

Sachant que « l'éligibilité s'apprécie au moment de l'élection », le Conseil a estimé, au terme de l'interprétation restrictive à laquelle il s'adonne en la matière (cette *Chronique*, n° 49, p. 205), que cette personne avait chronologiquement la « qualité de candidat » sur une liste à une élection à la représentation proportionnelle ; que, par suite, elle n'a acquis la qualité de remplaçant de l'unique candidat proclamé élu qu'à l'issue des résultats de l'élection. En d'autres termes, la spécificité du mode de scrutin est à l'origine d'une décision opposée à celle retenue au titre de l'Assemblée nationale (8-11-1988, AN, Seine-Saint-Denis, 9^e, *ibid.*).

II. Au surplus, le juge a frappé d'irrecevabilité une requête qui ne se fonde pas sur un grief précis (29-11, S. Français établis hors de France, p. 17622) ; qui se borne à des allégations d'ordre général (29-11, S. Guadeloupe, p. 17623). De la même façon, il a rejeté une requête mettant en cause le déroulement du scrutin qui n'était pas de nature à influencer sur les résultats (29-11, S. Paris, p. 17620). Concernant la composition du collège sénatorial, un conseil municipal dissous a le pouvoir d'effectuer la désignation de ses délégués, a estimé le Conseil, conformément à l'art. L. 290 du Code électoral (29-11, S. Martinique, p. 17622). V. *Sénat*.

En dernière analyse, le juge a rappelé le requérant à ses obligations, en rappelant que « la fourniture de bulletins

imprimés relève de la seule initiative du candidat », au sens de l'art. R 161 du Code électoral (15-12, S. Var, p. 18398). S'agissant de la publication d'une liste de candidats omettant le nom du requérant, il résulte, au terme de l'instruction diligentée par la section du Conseil, que « l'irrégularité qui n'a pas résulté d'une manœuvre, pour regrettable qu'elle soit » a été d'une portée relative (*idem*).

V. *Assemblée nationale. Conseil constitutionnel. Sénat. Vote.*

COUR DE JUSTICE
DE LA RÉPUBLIQUE

– *Bibliographie.* B. Mathieu, Th. S. Renoux et A. Roux, *La Cour de justice de la République*, « Que sais-je ? », n° 2981, PUF, 1995.

– *Composition.* Au lendemain de son renouvellement, le Sénat a procédé, le 26-10, à la désignation des 6 juges titulaires et de leurs suppléants (p. 1570), tandis que l'Assemblée nationale élisait, le 14-11 (p. 16758), un juge suppléant.

COUR DES COMPTES

– *Bibliographie.* J. Raynaud, « La Cour des comptes et la Constitution de la République », *RFDC*, 1995, p. 651.

DROIT COMMUNAUTAIRE

– *Bibliographie.* Cl. Blumann, « La fonction législative communautaire », *LGDJ*, 1995 ; P.-A. Feral, « Le principe de subsidiarité dans le cadre de la conférence intergouvernementale de 1996 », *PA*, 8-12 ; D. Gadbin, « Organisation des compétences et stratégies d'intégration communautaire après le traité de Maastricht », *RDP*, 1995, p. 1293 ; J. Genton, « Le fonctionnement parlementaire du traité sur l'Union européenne », S. rapport n° 339, 1995 ; A. Meyer-Heine, « Le droit constitutionnel français, instrument de remise en cause d'une proposition de directive communautaire », *RFDC*, 1995, p. 637.

245

DROIT CONSTITUTIONNEL

– *Bibliographie.* G. Carcassonne, *La Constitution*, Éd. du Seuil, 1996 ; P. Gélard et J. Meunier, *Institutions politiques et Droit constitutionnel* (AES), Montchrestien, 1996 ; Th. S. Renoux et M. de Villiers, *Code constitutionnel*, mise à jour, Litec, 1995 ; *Annales du droit*, Dalloz, 1995.

ÉLECTION PRÉSIDENTIELLE

– *Bibliographie.* G. Djaguidi, « Le rôle des sondages et des partis politiques

Élection présidentielle : chronologie

Septembre	Rapport du CSA sur la campagne électorale à la radio et à la télévision (20-9-1994, 7-5-1995) (<i>La Lettre du CSA</i> , octobre, n° 73, p. 7)
12-10	Décisions du CC relatives aux comptes de campagne (p. 14840)
18-10	Rapport de la CNC au président de la République (p. 15127)
15-12	Observations du CC (p. 18248) (cette <i>Chronique</i> , n° 74, p. 207)

dans la désignation des candidats à l'élection présidentielle », *RDP*, 1995, p. 1203 ; P. Perrineau et C. Ysmal, « Le vote de crise », *Le Figaro* et Presses de Science Po, 1995.

246

– *Comptes de campagne*. Le CC, qui approuve, rejette ou réforme les comptes des candidats à l'élection présidentielle depuis la LO 95-62 du 19-1-1995 (cette *Chronique*, n° 74, p. 208), n'a rejeté que le compte de M. Jacques Cheminade, lequel a bénéficié de sommes présentées comme des prêts consentis à titre gratuit par des personnes physiques, plus du tiers des recettes déclarées provenant de 21 contrats conclus postérieurement au 7 mai 1995, date du 2^e tour : eu égard à la date, à l'importance et au caractère systématique des avantages ainsi consentis, le compte de campagne a méconnu les art. L. 52-4, L. 52-5, L. 52-6 et L. 52-8 du Code électoral. Pour les autres candidats, il a procédé à des rectifications qui ont, en particulier, relevé les dépenses de MM. Balladur et Chirac à l'extrême limite du plafond autorisé, puisque le Conseil les établit respectivement à 89 776 119 F (pour un plafond de 90 millions) et à 119 959 188 F (pour un plafond de 120 millions), ce qui peut être interprété comme un avertissement en vue de la prochaine élection (*JO*, 12-10, p. 14840).

– *Observations*. C'est précisément dans cette perspective que se situent les traditionnelles « observations » du juge de l'élection, qui ont cette fois été publiées au *JO* (15-12, p. 18248). Outre les recommandations concernant le détail de la réglementation (impossibilité de rattacher à un des deux départements les présentateurs membres de l'Assemblée de Corse, brièveté des délais dont dispose la CNC, etc.), le Conseil procède

à une sévère critique des dispositions relatives au contrôle des comptes de campagne qu'il exerçait pour la première fois à l'égard des candidats à une élection présidentielle. Il relève en particulier les conséquences de la modification de l'art. L. 52-12 du Code électoral opérée par la loi n° 95-65 du 19-1-95 qui, en supprimant les mots « même tacite » après la désignation des dépenses engagées au profit d'un candidat « avec son accord », prive de son effectivité le plafond imposé ; il en va de même des dispositions de la même loi qui assimilent les comités de soutien aux partis politiques, les comptes desdits comités n'étant soumis qu'au contrôle de la CCFP qui intervient plus d'un an après l'élection (*V. Partis politiques*). Côté recettes, l'importance des dons en espèces autorisés (20 % du plafond) permet d'échapper aux contraintes légales, notamment l'interdiction des dons de personnes morales, tandis que les prêts peuvent correspondre à de véritables dons (*V. ci-dessus la décision Cheminade*).

– *Rapport de la CNC*. Dans son 6^e rapport (*JO*, 18-10, p. 15127), la Commission nationale de contrôle de la campagne pour l'élection du président de la République se félicite de la « sobriété certaine » imposée par les innovations législatives intervenues depuis la précédente élection ; elle présente les constatations concernant ses rapports avec les autres institutions présentes dans la campagne (commission des sondages, CSA et CC), l'exercice de sa propre compétence, que gênent notamment les sanctions pénales relatives à la campagne prévues par le Code électoral, le rôle des médias et la campagne officielle. Le rapport se termine par une série de propositions inspirées par les constatations de la CNC.

ÉLECTIONS

– *Bibliographie*. C. Touret, « L'exercice du droit de suffrage des citoyens de l'Union aux élections européennes », *RFDC*, 1995, p. 503 ; B. Bhasin et Y.-M. Doublet, « La jurisprudence du financement des élections cantonales de 1994 », *ibid.*, p. 587.

– *Élections législatives partielles*. Diverses causes ont été à l'origine de 9 consultations (V. *Assemblée nationale*). L'opposition de gauche a repris 3 sièges à la majorité (Seine-Maritime, 9^e ; Seine-et-Marne, 3^e et Hautes-Pyrénées, 1^{re}).

V. *Assemblée nationale. Contentieux électoral. Sénat. Vote*.

GOUVERNEMENT

– *Bibliographie*. « Un gouvernement en quête d'image », *Le Figaro*, 11/12-10.

– *Cessation des fonctions du gouvernement Alain Juppé I*. Le Premier ministre a remis sa démission et celle du gouvernement, le 7-11 (p. 16344), au terme de cinq mois et demi d'existence (cette *Chronique*, n^{os} 75 et 76, p. 172 et 170).

– *Communication*. « Connaissez-vous le plan Juppé ? » Ce communiqué du service d'information et de diffusion du Premier ministre a été publié lors de la crise sociale dans la presse (en dehors de *L'Humanité*) le 10-12 (cette *Chronique*, n^o 24, p. 183).

– *Condition des membres*. M. Toubon, élu député (cette *Chronique*, n^o 76, p. 164) et MM. Barnier et Raffarin, devenus sénateurs (*idem*, p. 170), ont renoncé

à l'exercice de leur mandat parlementaire respectif, les 17-10 (p. 15268) et 1^{er}-11 (p. 16091).

– *Nomination du gouvernement Alain Juppé II*. Le 26^e gouvernement de la V^e République (cette *Chronique*, n^o 75, p. 172) a été nommé par un décret du 7-11 (p. 16345).

Pour la première fois, sa formation intervient au cours de la session ordinaire unique du Parlement (nouvel art. 28 C, rédaction de la LC du 4-8-1995) et plus encore, de manière topique, en cours de discussion budgétaire, au point d'interrompre la discussion à l'Assemblée (p. 3185).

I. En réaction contre la précédente équipe, ce gouvernement, composé de 32 membres, y compris le Premier ministre, est recentré : 16 ministres, 11 ministres délégués, par suite de la « rétrogradation » de 7 anciens ministres, à l'exemple du 2^e gouvernement Pierre Mauroy en 1983 (cette *Chronique*, n^o 26, p. 177) et 5 secrétaires d'État, qui ne participent plus, en temps normal, au Conseil des ministres (*supra*). Par ailleurs, il est masculinisé (*machiste*, en mauvaise part), par suite de l'éviction de 8 femmes sur 12. Seule M^{me} Couderc est promue du rang de secrétaire d'État à celui de ministre délégué du Travail et des Affaires sociales, tandis que M^{me} Lepage demeure l'unique ministre de plein exercice à l'Environnement. M^{mes} Idrac et Sudre sont confirmées dans leur statut (v. *tableau ci-après*).

II. Concernant les structures ministérielles, le ministère du Travail et des Affaires sociales est reconstitué (v. « Deux ministres à contre-emploi », *Le Monde*, 22/23-10) ; l'Aménagement

Premier ministre : **Alain Juppé**, RPR.

MINISTRES

Garde des Sceaux, ministre de la Justice : **Jacques Toubon**, RPR.

Éducation nationale, Enseignement supérieur et Recherche : **François Bayrou**, UDF-CDS

Défense : **Charles Millon**, UDF-AD.

Équipement, Logement, Transports et Tourisme : **Bernard Pons**, RPR**

Affaires étrangères : **Hervé de Charette**, UDF-PPDF

Travail et Affaires sociales : **Jacques Barrot**, UDF-CDS**

Intérieur : **Jean-Louis Debré**, RPR

Économie et Finances : **Jean Arthuis**, UDF-CDS

Relations avec le Parlement : **Roger Romani**, RPR

Environnement : **Corinne Lepage**, ex-GE

Culture : **Philippe Douste-Blazy**, UDF-CDS

Industrie, Poste et Télécommunications : **Franck Borotra**, RPR*

Agriculture, Pêche et Alimentation : **Philippe Vasseur**, UDF-PR

Aménagement du territoire, Ville et Intégration : **Jean-Claude Gaudin**, UDF-PR*

Petites et moyennes entreprises, Commerce et Artisanat : **Jean-Pierre Raffarin**, UDF-PPDF

Fonction publique, Réforme de l'État et Décentralisation : **Dominique Perben**, RPR*

MINISTRES DÉLÉGUÉS

Auprès du Premier ministre :

Anciens Combattants et Victimes de guerre : **Pierre Pasquini**, RPR***

Outre-mer : **Jean-Jacques de Peretti**, RPR***

Jeunesse et Sports : **Guy Drut**, RPR***

Auprès du ministre de l'Équipement, du Logement, des Transports et du Tourisme :

Logement : **Pierre-André Périssol**, RPR***

Auprès du ministre des Affaires étrangères :

Coopération : **Jacques Godfrain**, RPR

Affaires européennes : **Michel Barnier**, RPR

Auprès du ministre du Travail et des Affaires sociales :

Emploi : **Anne-Marie Couderc**, RPR***

Auprès du ministre de l'Économie et des Finances :

Budget et porte-parole du gouvernement : **Alain Lamassoure**, UDF-PR*

Finances et Commerce extérieur : **Yves Galland**, UDF-rad****

Auprès du ministre de l'Industrie, de la Poste et des Télécommunications :

Poste, Télécommunications, Espace : **François Fillon**, RPR***

Auprès du ministre de l'Aménagement du territoire, de la Ville et de l'Intégration :

Ville et Intégration : **Éric Raoult**, RPR***

SECRÉTAIRES D'ÉTAT

Auprès du Premier ministre :

Action humanitaire d'urgence : **Xavier Emmanuelli**

Auprès du ministre de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche :

Recherche : **François d'Aubert**, UDF-PR**

Auprès du ministre de l'Équipement, du Logement, des Transports et du Tourisme :

Transports : **Anne-Marie Idrac**, UDF-CDS

Auprès du ministre des Affaires étrangères

Francophonie : **Margie Sudre**, div. d.

Auprès du ministre du Travail et des Affaires sociales :

Santé et Sécurité sociale : **Hervé Gaymard**, RPR**

* Ministre qui n'appartenait pas au précédent gouvernement

** Ministre changeant d'attributions.

*** Ministre changeant de titre.

**** Ministre changeant de titre et d'attributions.

SOURCE : *Le Monde*

249

du territoire est détaché de l'Équipement ; la Réforme de l'État et la Décentralisation sont rattachées à la Fonction publique ; l'Industrie et les Postes et Télécommunications sont regroupées. Reste à relever l'autorité renforcée du Premier ministre entouré désormais de trois ministres délégués (Anciens Combattants, Outre-mer et Jeunesse et Sports) et du ministre des Finances flanqué de deux ministres délégués. Enfin, une fonction double est créée : Budget et Porte-parole du gouvernement.

III. Du point de vue politique, 4 parlementaires sont nommés : un sénateur (Jean-Claude Gaudin) (Bouches-du-Rhône) (UREI) et 3 députés : M. Borotra (RPR), rapporteur... critique de sa future fonction (*Le Monde*, 12/13-11) et MM. Perben (RPR) et Lamassouse (UDF), anciens ministres du gouvernement Balladur (cette *Chro-*

nique, n° 76, p. 164). Comme naguère, le cumul des fonctions électives demeure avec 4 présidents de conseil régional (MM. Millon, Gaudin, Raffarin et M^{me} Sudre) entre autres ; de même que les fonctions de responsable politique national (MM. Juppé et Bayrou). Désormais, seuls deux secrétaires d'État (Mme Idrac et M. Xavier Emmanuelli) ne détiennent aucun mandat.

IV. Quant à la répartition géographique, elle est aggravée avec l'ignorance de la Bretagne, du grand Est (M. Baroin, ancien député de l'Aube étant écarté) et du Languedoc-Roussillon, notamment (*Le Monde*, 9-11).

– *Réunions*. La réforme de la protection sociale a donné lieu, le 15-11, à un rencontre entre ministres de plein exercice et le ministre délégué, porte-parole du gouvernement, ainsi que le secrétaire

d'État à la santé et à la Sécurité sociale (*Le Monde*, 17-11). Un conseil restreint s'est tenu à Matignon le dimanche 10-12 (12-12), à propos de la crise sociale.

– *Solidarité*. Divers manquements au sein du gouvernement Juppé I sont à citer : M. Drut a annoncé, le 5-10, l'expérimentation de nouveaux rythmes scolaires, avant de se concerter avec M. Bayrou, son collègue en charge de l'Éducation nationale (*Le Monde*, 6-10 et 1^{er}-11). MM. Toubon et Debré ont porté des appréciations divergentes sur les attentats terroristes (*ibid.*, 10-10). La 250 préparation du projet de loi sur la pollution de l'air en ville a provoqué des réactions opposées entre M^{me} Lepage et M. Pons (*ibid.*, 21 et 22/23-10). Derechef, MM. Emmanuelli et Raoult ont affiché leurs divergences à propos des banlieues (cette *Chronique*, n° 76, p. 171) (*Le Monde*, 4, 5/6-11). Plus inattendue, en revanche, a été l'attitude de M^{me} Hubert qui a mis en cause, le 31-10, ses collègues de l'Éducation nationale et de l'Intérieur, à propos de la pratique de la mise à disposition de fonctionnaires, qui lui était reprochée (*ibid.*, 2-11).

Le gouvernement Juppé II a enregistré des appréciations nuancées de ministres avec le premier d'entre eux, qu'il s'agisse de la réflexion de M. Arthuis sur l'abattement fiscal forfaitaire des salariés, le 19-11 (*ibid.*, 21-11) ou d'une réserve de M. Pons relative au remboursement de la dette sociale, le 21-12 (*ibid.*, 23-12).

V. *Conseil des ministres. Ministre. Premier ministre. Président de la République. Responsabilité gouvernementale.*

GROUPES

– *Sénat*. Le groupe RDE a modifié son appellation, qui devient Rassemblement démocratique et social européen (*Bulletin quotidien*, 5-10).

A la suite de la nomination au gouvernement de M. Jean-Claude Gaudin, M. Henri de Raincourt, sénateur de l'Yonne, a été élu à la présidence du groupe des républicains et indépendants (*ibid.*, 15-11).

HABILITATION LÉGISLATIVE

– *Bibliographie*. L. Favoreu, « Une technique de complément », *Le Figaro*, 30-11 et 21-12 ; H. Roussillon, « Des ordonnances, à quoi bon ? », *La Vie judiciaire*, 24-12.

– *Domaine*. L'art. 38 C ne peut s'appliquer au domaine organique régi par l'art. 46 C (81-134 DC du 5-1-1982), mais on s'interrogeait sur le point de savoir si cette jurisprudence pouvait être étendue, par analogie, aux lois de finances qui font l'objet des dispositions spécifiques de l'art. 47 C (Th. Renoux et M. de Villiers, *Code constitutionnel*, Litec, 1994, p. 371). La décision 95-370 DC du 30-12 apporte la réponse en prenant acte que la loi d'habilitation relative à la protection sociale prévoit que les ordonnances « ne pourront empiéter sur le domaine exclusif de la loi de finances » et que « cette restriction a pour objet de répondre aux exigences de l'art. 47 C ». La mention du « domaine exclusif de la loi de finances » signifie que, comme par le passé (84-170 DC du 4-6-1984), les mesures fiscales, qui relèvent du domaine « mixte », peuvent faire l'objet d'une habilitation.

– *Ratification des ordonnances.* La décision précitée du 30-12 fait référence à la ratification des ordonnances à deux reprises. Aux requérants qui invoquaient l'art. 14 de la Déclaration pour contester précisément le champ de l'habilitation, il est répondu que la compétence des représentants des citoyens est mise en œuvre « en fonction des dispositions de la C. qui fonde la compétence du législateur » ; que les impositions de toutes natures figurent à l'art. 34 C et qu'elles entrent donc dans le champ de l'art. 38 C. Mais « il appartient au Parlement, qui a consenti l'impôt lors du vote de la loi d'habilitation, de se prononcer sur les dispositions adoptées par les ordonnances, lors de l'examen du projet de loi de ratification qui doit être déposé avant la date fixé par la loi ».

S'agissant du domaine exclusif de la loi de finances, il est précisé que les versements de la caisse d'amortissement de la dette sociale ne pourront être attribués aux organismes de Sécurité sociale concernés que dans les limites de l'habilitation, « avant qu'il appartienne au Parlement d'en connaître à l'occasion de l'examen du projet de loi de ratification ». La décision conclut que, « sous ces réserves, le grief relatif à la méconnaissance des droits du Parlement ne saurait être accueilli ». Faut-il en déduire que le dépôt du projet de loi de ratification ne suffit pas et que son examen est une condition de conformité de la loi d'habilitation ?

La loi 95-1348 du 30-12 (p. 19097) autorisant le gouvernement à réformer la protection sociale a été promulguée.

HAUTE COUR DE JUSTICE

– *Composition.* L'Assemblée nationale a élu, le 14-11 (p. 16758), un juge titu-

laire en remplacement de M. Jean-Jacques Hiest devenu sénateur (cette *Chronique*, n° 76, p. 164). Le Sénat a désigné, à l'issue de son renouvellement, le 26-10 (p. 15706), 12 juges titulaires et 6 suppléants.

IMMUNITÉS PARLEMENTAIRES

– *Commission des immunités.* En application de la nouvelle rédaction de l'art. 26 C résultant de la LC du 4-8-95, la compétence de la commission permanente instituée par la réforme du RAN en 1994 (cette *Chronique*, n° 70, p. 199) ne concerne plus désormais que les suspensions de poursuites ou d'emprisonnement ; l'art. 80 RAN a été modifié en conséquence par la résolution du 10-10.

– *Délégation du bureau.* Dans le même esprit, le bureau de l'AN a modifié son instruction générale, le 15-11, en créant une délégation chargée de préparer ses décisions en matière d'immunités (*BAN*, n° 68, p. 49).

– *Inviolabilité.* Les nouvelles dispositions ont été appliquées pour la première fois le 21-11. Saisi d'une requête tendant à placer M. Bernard Charles, député (R&L) du Lot, sous contrôle judiciaire, le bureau a considéré qu'il n'était pas « établi que les motifs présentés [justifiaient], en l'état de la procédure », le recours aux mesures envisagées. D'autre part, il a estimé que la requête du procureur d'Aix-en-Provence qui demandait la levée de l'immunité parlementaire de M. Bernard Tapie, député (R&L) des Bouches-du-Rhône, et, « en tant que de besoin, son arrestation, sa détention ou l'exercice

de toute autre mesure privative ou restrictive de liberté », ne précisait pas « la nature exacte des mesures coercitives » et il a décidé, à la majorité, que « des mesures de contrôle judiciaire peuvent permettre d'atteindre les fins recherchées » (*BAN*, n° 69, p. 34).

Dans le cadre de l'affaire Valenciennes-OM, M. Bernard Tapie a été condamné le 28-11 à 2 ans de prison, dont 8 mois fermes, et à 3 ans d'inéligibilité par la cour de Douai, qui a également condamné M. Jacques Mellick, député (S) du Pas-de-Calais, à 1 an de prison avec sursis et 6 mois d'inéligibilité pour subornation de témoin (*Le Monde*, 29-11).

M. Balkany, député (Hauts-de-Seine, 5^e) (RPR) a été condamné, le 24-10 (*Le Monde*, 26-10) par le tribunal correctionnel de Paris, à payer 1 franc symbolique de dommages-intérêts à des syndicats de magistrats à propos d'un jugement de valeur porté sur l'affaire Halphen (cette *Chronique*, n° 74, p. 196).

INÉLIGIBILITÉ

V. Contentieux électoral.

IRRECEVABILITÉ

– *Article 41 C.* Afin de lutter contre la présence des dispositions réglementaires dans les textes législatifs, la résolution du 10-10 prévoyait qu'un député pourrait demander au gouvernement d'opposer l'irrecevabilité et que cette demande serait suivie d'un débat, mais le CC a considéré (95-366 DC du 8-11) que l'application de l'art. 41 C résulte « de la seule initiative du gouvernement sans

que celui-ci ait à exposer au cours d'un débat préalable » les raisons qui la déterminent ; il a, en revanche, admis la consultation du président de la commission des lois et la réserve des amendements litigieux lorsque le président ne préside pas la séance (art. 93 RAN), dispositions reprises par l'art. 45 RS (95-368 DC du 18-12).

– *Exception d'irrecevabilité.* Dans le même ordre d'idées, la commission des lois du Sénat a présenté, le 15-11, une motion déclarant irrecevable le projet de loi portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques, « vu les articles 34 et 37 de la Constitution » (p. 2564). Au garde des Sceaux, qui défendait le caractère législatif du projet, le président de la commission des lois rappela qu'il avait suggéré de saisir le CC en vertu de l'art. 37 C, al. 2 ; M. Jacques Larché fut soutenu par M. Robert Badinter qui, invoquant la décision précitée sur l'art. 41 C, constata que « le seul moyen de défense face à une initiative du gouvernement induisant une inflation législative » était l'exception d'irrecevabilité. Celle-ci fut cependant repoussée.

En revanche, les députés ont adopté, le 24-11, un amendement supprimant les dispositions relatives au fonctionnement de la Commission pour la transparence financière de la vie politique, qui étaient de nature réglementaire (p. 4060).

LIBERTÉS PUBLIQUES

– *Bibliographie.* J. Morange, *Droits de l'homme et Libertés publiques*, PUF, 1996 ; J. Robert et H. Oberdorff, *Libertés fondamentales et Droits de l'homme*,

Montchrestien, 2^e éd., 1995 ; R. d'Haëm, « Le contrôle du juge administratif et le contentieux de la reconduite à la frontière », *PA*, 17-11 ; H. Tincq, « Les sectes, les religions, les libertés », *Le Monde*, 27-12 ; « Éthique et qualité des programmes télévisés », *La Lettre du CSA*, n° 75, décembre, p. 6.

– *Concl.* M. Martinez sous TA Strasbourg, 3-5-1995 ; M^{lle} Aysel Aksirin (port du foulard islamique), *RDP*, 1995, p. 1348.

– *Notes.* R. Abraham sous CE 27-1-1995 ; M^{me} Voss (décret d'extradition), *RFDA*, 1995, p. 1009.

– *Égalité des sexes.* En dépit de la création d'un observatoire de la parité (V. *Premier ministre*), la présence féminine a été ramenée à 13 % dans le second gouvernement Juppé contre 28,6 % précédemment. Le Premier ministre devait rappeler à l'Assemblée (p. 3193) qu'il avait « fait aussi bien » que M. Rocard avec un pourcentage de 12 %, en 1988. V. *Sénat*.

Par ailleurs, le système des quotas a été censuré, à son tour (cette *Chronique*, n° 25, p. 190), par la Cour de justice des Communautés européennes, le 17-10 (*Libération*, 18-10).

– *Égalité devant les charges publiques.* Le Conseil constitutionnel a censuré le 28-12 (95-369 DC) l'innovation majeure de la loi de finances pour 1996 qui, selon un engagement électoral de M. Chirac, tendait à réduire les droits de succession en cas de transmission d'entreprise (art. 9).

Au terme d'une jurisprudence classique (21-6-1993, Loi de finances rectificative pour 1993, cette *Chronique*, n° 67, p. 180), l'égalité en matière de

répartition de la contribution commune (art. 13 de la Déclaration de 1789) a opiné le juge, ne fait obstacle à l'octroi d'avantages fiscaux, dès lors que le législateur « fonde son appréciation sur des critères objectifs et rationnels en fonction des buts qu'il se propose ». En un mot, si le principe est fondé, à l'opposé, les modalités d'application adoptées au cas d'espèce ont été frappées de non-conformité.

Sous cet aspect, l'institution d'un abattement de 50 % sur la valeur des biens professionnels transmis entre vifs à titre gratuit à un ou plusieurs donataires, à la seule condition que ceux-ci conservent ces biens pendant 5 ans sans exiger qu'ils exercent de fonction dirigeante au sein de l'entreprise, d'une part, et son extension à une transmission par décès accidentel d'une personne âgée de moins de 65 ans, d'autre part, aboutit vis-à-vis des autres donataires et autres héritiers à « des différences de situation qui ne sont pas en relation directe avec l'objectif d'intérêt général ». Au final, le juge devait estimer qu'« eu égard à l'importance de l'avantage consenti, son bénéfice est de nature à entraîner une rupture caractérisée de l'égalité entre contribuables » en matière de donation et de succession. « Décision regrettable », tranchera M. Yvon Gattaz (« Un mauvais coup pour l'emploi », *Le Figaro*, 4-1), mais accordée à l'État de droit.

V. *Loi de finances.*

– *Informatique et liberté.* Le décret 95-1211 du 9-11 (p. 16804), qui autorisait la Direction générale de la gendarmerie nationale à collecter, conserver et traiter dans des fichiers régionaux les informations nominatives relatives aux opinions politiques, philosophiques

ou religieuses et les appartenances syndicales des personnes qui peuvent porter atteinte à la sûreté de l'État ou à la sécurité publique, de celles qui entretiennent ou ont entretenu avec celles-ci des relations ainsi que les personnes victimes d'actes de terrorisme, a été retiré (à défaut d'être abrogé en bonne et due forme) par un décret du 16-12 (p. 18341) à la suite de protestations (*Le Monde*, 16-12). Toutefois, la gendarmerie peut continuer à exploiter ses fichiers... manuels (décret du 20-5-1903) (cette *Chronique*, n° 64, p. 200).

254 – *Laïcité*. En réponse à une question relative au régime des cultes aux îles Wallis-et-Futuna, le ministre de l'Outre-mer estime que les principes posés par la loi du 9-12-1905 y sont applicables : en tant que *PFRLR*, « ils précisent le principe constitutionnel de la laïcité de la République française » (art. 1^{er} C) (AN, Q, p. 4827).

– *Liberté d'aller et venir*. Les décrets 95-1181 à 1184 du 7-11 (p. 16443) portent publication des accords conclus entre la France et ses partenaires de la convention de Schengen, concernant les agents des douanes, en matière d'observation et de poursuite transfrontalière (art. 40 et 41 de la convention [cette *Chronique*, n° 74, p. 217]).

V. *Habilitation législative. Président de la République. Vote*.

LOI

– *Bibliographie*. J. Floch (vice-président de la commission des lois de l'AN), *L'Art et la Manière de faire la loi*, mémoire DEA, faculté de droit de

Nantes, 1995 ; B. Mathieu, *La Loi*, Dalloz, 1996.

– *Avis du Conseil d'État*. L'examen du projet de loi relatif à la lutte contre le terrorisme n'a pas donné lieu à un avis réservé, contrairement à l'information diffusée, le 27-10, par *Le Monde*. Dans une lettre adressée à ce quotidien (29/30-10), M. Denoix de Saint-Marc a cru devoir présenter des « observations [...] avec l'accord du gouvernement, seul destinataire [des] avis ». Cette démarche inhabituelle a créé, semble-t-il, un malaise au Palais-Royal : l'opinion entendue consistant à affirmer qu'il appartenait au gouvernement de publier l'avis et non au vice-président d'intervenir à sa place.

– *Étude d'impact*. Une circulaire du Premier ministre du 21-11 (p. 17566) détermine les modalités de l'expérimentation de l'étude afférente aux projets de loi et de décret en Conseil d'État à compter respectivement des 1^{er}-1 et 1^{er}-7-1996.

– *Limites à l'obstruction*. Répondant aux arguments des requérants qui estimaient que la loi autorisant le gouvernement, par application de l'art. 38 C, à réformer la protection sociale n'avait pas été adoptée « à l'issue d'un réel débat parlementaire », la décision 95-370 du 30-12 précise : « La circonstance que plusieurs procédures aient été utilisées cumulativement, sans être contraaires à la Constitution, pour accélérer l'examen de la loi dont s'agit n'est pas à elle seule de nature à rendre inconstitutionnelle l'ensemble de la procédure législative ».

V. *Amendements. Habilitation législative. Pouvoir réglementaire. Question*

préalable. Responsabilité du gouvernement. Validation législative.

LOI DE FINANCES

– *Bibliographie.* Loïc Philip, *Les Fondements constitutionnels des finances publiques*, Économica, 1995.

– *Conformité de la loi de finances pour 1996 à la Constitution.* A l'exception de deux dispositions, dont une essentielle (v. *Libertés publiques. Validation législative*), cette loi de finances a été déclarée conforme par le juge constitutionnel, le 28-12 (95-369 DC). A ce titre, une limitation dans le temps de réductions fiscales n'est contraire ni au principe de non-rétroactivité, lequel n'a valeur constitutionnelle qu'en matière répressive (art. 8 de la Déclaration de 1789), ni à celui de l'égalité, en raison de différences objectives de situation s'agissant de contrats d'assurance-vie (art. 4 de la loi déferée) ; la modification du montant de la dotation globale d'équipement (art. 33) peut également se réclamer de ce dernier principe ; de la même façon, le maintien d'une majoration devenu sans objet constitue une recette du budget et n'affecte pas le principe de la nécessité de l'impôt (art. 14 de la Déclaration de 1789) (art. 19). Il reste que le législateur ne méconnaît aucun principe constitutionnel en retranchant une dépense à un budget annexe (art. 31). La loi de finances pour 1996 (95-1346) a été promulguée le 30-12 (p. 19030).

V. Amendement. Conseil constitutionnel. Libertés publiques. Pouvoirs publics. Validation législative.

– *Conformité de la loi de finances recti-*

ficative pour 1995 à la Constitution. Le Conseil constitutionnel a fait bonne justice, le 29-12 (95-371 DC), des griefs articulés contre ladite loi de finances. A ce titre, il a estimé qu'un prélèvement au profit de l'État constitue « les éléments indivisibles d'un dispositif d'ensemble visant à satisfaire un besoin de financement » de ce dernier. Par voie de conséquence, les articles 3.I et II et 7 figurent en bonne place dans une loi de finances, « sans altérer la sincérité de sa présentation ».

De la même façon, il est loisible au législateur d'assurer au budget de l'État des ressources supplémentaires en imposant un prélèvement exceptionnel sur des fonds déposés auprès de la Caisse des dépôts et consignations. En l'occurrence, le principe de nécessité de l'impôt n'a pas été méconnu (art. 5). En revanche, fidèle à sa démarche (cette *Chronique*, n° 74, p. 210), le juge a frappé de non-conformité l'article 3.III au motif que son contenu était étranger au domaine de la loi de finances : ce cavalier budgétaire visait la création d'un fonds de réserve et de garantie de la Caisse nationale d'épargne. La loi de finances rectificative (95-1347) du 30-12 a été promulguée, dans ces conditions (p. 19078).

V. Amendement. Validation législative.

LOI ORGANIQUE

– *Application de la loi constitutionnelle du 4 août 1995.* La LO 95-1292 du 16-12 (p. 18423), déclarée conforme par la décision 95-367 DC du 29-11 (p. 17620), tire les conséquences de l'institution de la session unique en ce qui concerne les pouvoirs de l'Assemblée nationale, qui « expirent le 1^{er} mardi d'avril de

la 5^e année qui suit son élection » (art. LO 121 du Code électoral), ainsi que certaines dispositions de l'ordonnance du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances faisant référence à l'ancien régime des sessions.

déboutée, le 19-12, par ce même tribunal, d'une action contre *Le Parisien* et *L'Événement du jeudi* (*Libération*, 20-12).

V. *Gouvernement. Premier ministre. Président de la République.*

MAJORITÉ

256 – *Initiative.* L'examen de la loi de finances pour 1996 a été marqué par une innovation : le ministre de l'Économie a accepté, le 21-10, l'amendement de M. Jean-Pierre Thomas (UDF-PR) qui réduisait de 4 milliards les dépenses prévues par le projet, mais il a obtenu que la réduction fût ramenée à 2 milliards, et a renvoyé l'imputation des restrictions à l'initiative des députés. Les réticences des ministres concernés comme des commissions, ainsi que celles du groupe RPR qui décidait de « sanctuariser » quatre budgets, provoquèrent l'intervention, le 27-10, du président Séguin, qui invita le gouvernement à « arbitrer clairement et définitivement sur l'affectation » des 2 milliards, parce que « l'Assemblée est mal placée pour procéder au choix précis des chapitres et des lignes budgétaires sur lesquels doivent porter ces économies » (p. 2651). V. *Le Monde*, 17-11.

MINISTRE

– *Condition.* M. de Boishue, ancien secrétaire d'État dans le gouvernement Juppé I, a été condamné, le 5-12, par le tribunal correctionnel de Paris pour complicité de diffamation raciale à l'encontre d'une personne (*Le Monde*, 7-12) (cette *Chronique*, n° 76, p. 175). M^{me} Michaux-Chevry a été, pour sa part,

ORDRE DU JOUR

– *Jours de séance.* En application de la nouvelle rédaction de l'art. 28 C résultant de la LC du 4-8-1995 (cette *Chronique*, n° 76, p. 175), l'art. 49-1 RAN définit les « jours de séance » comme ceux au cours desquels une séance a été ouverte et qui ne peuvent se prolonger le lendemain au-delà de l'heure d'ouverture de la séance du matin, c'est-à-dire 9 heures. L'art. 50 RAN dispose que l'Assemblée siège désormais le mardi après-midi, le mercredi et le jeudi le matin et l'après-midi. Elle peut décider, sur proposition de la conférence des présidents, de tenir d'autres séances dans les limites des 120 jours fixés par l'art. 28 C, al. 2, mais la tenue de ces séances est de droit à la demande du gouvernement formulée en conférence des présidents. C'est ainsi que l'Assemblée a siégé les vendredi 8, samedi 9 et dimanche 10 décembre pour poursuivre l'examen du projet sur la protection sociale, puis à nouveau le lundi 18 pour examiner les conclusions de la CMP sur le même projet.

L'art. 32 RS dispose que le Sénat se réunit en principe les mardi, mercredi et jeudi et qu'il peut décider de tenir d'autres jours de séance dans les limites des 120 jours de la session annuelle, à la demande de la conférence des présidents, du gouvernement ou de la commission saisie au fond. A la différence de l'Assemblée, le Sénat ne tient qu'une

séance par jour, celle-ci étant simplement suspendue à 13 heures.

– *Semaines de séance.* En application de l'art. 28 C, al. 2, l'Assemblée peut décider à tout moment des semaines au cours desquelles elle ne tient pas séance (art. 50 RAN, al. 5) ; le règlement du Sénat précise que la décision est prise au début de chaque session. Après s'être concertées, les deux assemblées ont décidé le 14-11 (AN, p. 3637) de suspendre leurs travaux pendant les semaines du 25 décembre 1995 au 14 janvier 1996, du 26 février au 3 mars 1996 et du 1^{er} au 14 avril 1996.

– *Jours supplémentaires de séance.* Dans ses décisions 95-366 et 368 DC, le CC constate que la procédure prévue par le 3^e alinéa de l'art. 28 C pour la tenue de jours supplémentaires de séance sur décision du Premier ministre ou de la majorité des membres de chaque assemblée s'applique lorsque le plafond de 120 jours de séance est dépassé, mais il précise qu'elle s'applique aussi lorsqu'il s'agit de semaines au cours desquelles chaque assemblée aura décidé de ne pas siéger, et qu'elle n'est pas limitée aux jours de séance fixés par les règlements.

– *Article 48 C, alinéa 3.* La séance mensuelle réservée par priorité à l'ordre du jour fixé par chaque assemblée a été inaugurée le 11-10 par un débat sur l'application des accords de Schengen, proposé par le groupe RPR, les 8 autres séances mensuelles devant faire l'objet d'une répartition entre les groupes (p. 1584). Au Sénat, l'art. 29 RS précise que la conférence des présidents propose l'ordre du jour de cette séance « en tenant compte de l'équilibre entre tous les groupes ».

PARLEMENT

– *Affranchissement du courrier parlementaire.* La franchise postale est supprimée à compter du 1^{er}-1-1996 (BIRS, 620, p. 36).

– *Consultation des présidents des assemblées parlementaires.* Le Premier ministre a consulté MM. Monory et Séguin, le 9-12, au moment de la crise sociale (*Le Monde*, 11-12).

– *Déchéance en cours.* La condamnation de M. Éric Boyer, sénateur de la Réunion (app. RPR), pour corruption (cette *Chronique*, n° 68, p. 168) est devenue définitive, après l'arrêt de la chambre criminelle de la Cour de cassation rendu le 9-11 (*Le Monde*, 11-11). Mais, en raison d'une saisine tardive du Conseil constitutionnel, la déchéance du mandat n'a pu être prononcée, à ce jour.

– *Démarche des présidents des assemblées parlementaires.* Le recours à l'habilitation législative, en matière de protection sociale, a été à l'origine d'une rencontre entre les présidents et le chef de l'État, le 14-11 (*Le Monde*, 16-11) : « On se pliera aux ordonnances sans enthousiasme », a opiné M. Monory.

– « *Les grandes heures du Parlement* ». Depuis le 2-11, cette exposition permanente, installée dans les locaux du Congrès du Parlement à Versailles, est ouverte au public (BAN, 68, p. 49).

V. *Assemblée nationale. Bicamérisme. Contentieux électoral. Président de la République. Sénat.*

PARLEMENTAIRES EN MISSION

– *Nominations*. Cette qualité a été conférée à 3 députés : MM. Arata (Aude, 3^e) (RPR) ; Leroy (Eure, 4^e) (UDF) auprès du secrétaire d'État au Développement rural (décret du 16-10, p. 15101) et du ministre de la Défense (décret du 25-10, p. 15980) et Deniau (Cher, 1^{re}) (UDF), chez le Premier ministre (*ibid.*) (cette *Chronique*, n° 76, p. 176).

PARTIS POLITIQUES

258 – *Comptes*. La Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques a publié les comptes des partis et groupements politiques au titre de l'exercice 1994 (annexe au *JO*, 10-11). Il ressort que, sur 138 partis ou groupements astreints à présenter leurs comptes à la CCFP, 112 se sont acquittés de leur obligation et 105 ont été jugés conformes (3 ont été déposés hors délai et 4 jugés irréguliers).

– *Fonds spéciaux*. Le Premier ministre et le garde des Sceaux ont estimé, le 24-10, que les fonds découverts au siège du Parti républicain étaient couverts par le « secret défense » (*Libération*, 28/29-10).

POUVOIR RÉGLEMENTAIRE

– *Bibliographie*. Sénat, 47^e rapport semestriel relatif aux décrets d'application des lois, *Bull. des commissions*, suppl. n° 3, 21-10, et *BIRS*, 613, p. 23.

– *Bilan*. 528 lois ont été votées, depuis cinq ans : 234 d'entre elles prévoyaient, pour leur application, l'intervention de

1 536 décrets. A ce jour, indique le Premier ministre, 1 221 décrets ont été publiés (soit 79,50 %) ; 163 lois sont totalement appliquées et 315 décrets sont en cours d'élaboration pour 71 lois, dont la liste est dressée (AN, Q, p. 5449).

V. Loi.

POUVOIRS PUBLICS

– *Bibliographie*. Vincent Dussart, *L'Autonomie financière des pouvoirs publics constitutionnels*, thèse Lille-II, 1995.

PREMIER MINISTRE

– *Attributions*. Le décret 95-1209 du 15-11 (p. 16799) porte transfert au Premier ministre des attributions précédemment dévolues aux ministres de l'Outre-mer, de la Jeunesse et des Sports et des Anciens Combattants dans le gouvernement Juppé I (cette *Chronique*, n° 75, p. 172).

– *Condition privée*. Pour la première fois, sous la V^e République, un Premier ministre est devenu père de famille, le 28-10 (*Libération*, 29-10). Le dernier précédent concernait Félix Gaillard, en 1957. De même, M. Bruno Cotte, procureur de la République près le TGI de Paris, a estimé, le 11-10 (*Le Monde*, 13-10), à l'opposé de l'analyse du procureur général (fait rare à mentionner) que, dans l'affaire du bail de l'appartement privé de M. Alain Juppé, 26, rue Jacob à Paris (cette *Chronique*, n° 76, p. 177), « les éléments constitutifs du délit de prise et de conservation illégales d'intérêt étaient suffisamment caractérisés ».

Cependant, le procureur a décidé de prendre une décision de classement « sous condition » (art. 40 du Code de procédure pénale) en mettant en demeure l'intéressé de quitter cet appartement avant la fin de l'année et de lui justifier par écrit l'exécution de cette condition. La mise en examen, en sens contraire, eût entraîné la démission du Premier ministre et, par voie de corollaire, celle du gouvernement (cette *Chronique*, n° 75, p. 177). Dans l'attente d'un nouveau domicile, M. Juppé et les siens se sont installés à l'hôtel de Matignon (*Le Figaro*, 18-10).

– *Cumul de fonctions.* Au rebours de la pratique observée, le Premier ministre a été élu président du RPR, le 15-10 (*Le Monde*, 17-10), en sus de ses responsabilités locales (cette *Chronique*, nos 75 et 76, p. 172 et 177). Le frégolisme : est-ce bien raisonnable ?

– *Démission-reconduction.* Tels certains de ses prédécesseurs (MM. Messmer en février 1974, Barre en mars 1977 et Mauroy en mars 1983, cette *Chronique*, n° 26, p. 177), M. Juppé a présenté sa démission au chef de l'État, le 7-11 (p. 16344). Celui-ci l'a renommé sur-le-champ (*idem*).

– *Rencontres.* Les présidents des groupes parlementaires de la majorité et de l'opposition se sont rendus à Matignon, le 17-10, à l'invitation du Premier ministre, en vue d'un échange sur les attentats terroristes (*Le Monde*, 19-10), comme naguère sous M. Rocard, lors de la guerre du Golfe (cette *Chronique*, n° 58, p. 140). Au terme de la crise sociale, M. Juppé a accepté, le 10-12 (*ibid.*, 12-12), un « sommet social sur l'emploi » avec les organisations syndi-

cales que celles-ci réclamaient. La réunion s'est déroulée le 21-12 (*ibid.*, 23-12).

– *Rite républicain.* Conformément au décret du 24-12-1974, le président Chirac a remis au Premier ministre, le 22-11, les insignes de grand-croix de l'ordre national du Mérite, au terme d'un semestre de fonction, dans la plus grande discrétion, selon une information puisée à la source autorisée (cette *Chronique*, n° 69, p. 200).

– *Rôle.* « Un Premier ministre en prend plein la g... », a estimé, de façon abrupte, M. Juppé, à Avignon, le 7-10 aux journées parlementaires du RPR, tout en indiquant que sa fonction reposait sur les « deux piliers » constitués par le président de la République et la majorité parlementaire (TF1, 7-10).

A son tour (cette *Chronique*, n° 58, p. 141), il a relevé, à France 2, le 10-12, le caractère aléatoire de sa condition en période de fait majoritaire : « S'il y a bien une certitude que l'on a en arrivant ici, c'est que l'emploi est précaire. Le Premier ministre et sa charge sont à tout moment à la disposition du président de la République » (*Le Figaro*, 11-12).

– *Services.* Le décret 95-1114 du 18-10 institue, auprès du Premier ministre, un observatoire de la parité entre les femmes et les hommes (p. 15249). Un décret du 18-10 (p. 15265) en fixe la composition et nomme M^{me} Bachelot, député (Maine-et-Loire, 1^{re}) (RPR), rapporteur général. Un comité interministériel de la mer a été créé par un décret (95-1232 du 22-11, p. 17150). Quant au GLAM, il a été dissous le 23-6-1995 (cette *Chronique*, n° 75, p. 178). Les moyens aériens ont été regroupés dans

deux unités à vocation logistique : un escadron de transport (Etec) et un escadron d'hélicoptère (EH). Les missions sont ordonnées par le président de la République ou le Premier ministre, indique le ministre de la Défense (AN, Q, p. 5459).

Dans cet ordre d'idées, l'art. 112 de la loi de finances pour 1996 (96-1346 du 30-12-1995, p. 19045) a prévu que le gouvernement présentera chaque année au Parlement, en annexe au projet de loi de finances, la liste de toutes les commissions et instances consultatives ou délibératives placées directement auprès du Premier ministre ou des ministres.

260

V. *Gouvernement. Partis politiques. Pouvoir réglementaire. Président de la République. Responsabilité gouvernementale.*

PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

– *Bibliographie.* Chr. Bigaut, *Le Président de la V^e République*, doc. d'études, La Documentation française, 1995 ; J. Charlot, *Pourquoi Jacques Chirac ?*, Éd. du Fallois, 1995 ; « Chirac à visage découvert », *Le Figaro*, 30-11 et 1^{er}-12.

– *Chef des armées.* Le président Chirac a décidé une intervention aux Comores le 2-10, en vue de mettre un terme à une agression extérieure (*Le Monde*, 4-10), et ordonné trois nouveaux essais nucléaires (cette *Chronique*, n° 76, p. 177), les 27-10, 21-11 et 27-12 (*Le Monde*, 29-10, 23-11 et 29-12). Le vote d'une résolution de l'ONU par des membres de l'Union européenne, le 16-11, demandant l'arrêt de ces tirs, a provoqué la décision de M. Chirac

d'annuler le sommet franco-italien et la visite du Premier ministre belge pour manquement à la solidarité. M. Juppé devait renoncer à déjeuner avec le chef du gouvernement finlandais (*ibid.*, 19/20-11).

Au surplus, le président et M. John Major ont inauguré, le 30-10, un état-major aérien commun relevant de l'OTAN, à High Wycombe, dans la banlieue de Londres (*ibid.*, 31-10). Au reste, un nouveau pas (cette *Chronique*, n° 72, p. 173) a été franchi vers la réintégration de la France dans cette organisation internationale : depuis le 5-12, le chef d'état-major des armées ou son représentant participe aux réunions du comité militaire (*Libération*, 6-12).

– *Collaborateurs.* L'affaire des Irlandais de Vincennes de 1982 a trouvé, le 28-11, son dénouement : la chambre criminelle de la Cour de cassation a relaxé le journal *Le Monde* des poursuites en diffamation engagées par le capitaine Barril (*Le Monde*, 30-11).

A propos de souvenirs évoqués par M. Attali dans son ouvrage *Verbatim III*, l'ancien président François Mitterrand a déclaré, le 6-10 : « Je dois exprimer à leur forme et à leur contenu les plus expresses réserves » (*Libération*, 7/8-10).

M. René Lamus a été nommé chargé de mission auprès du président de la République le 20-10 (p. 15392).

– *Condition privée.* Le TA de Paris a rejeté, le 30-10, le recours présenté par un contribuable à propos des conditions de location par M. Jacques Chirac d'un pavillon, sis 110, rue du Bac (*Le Monde*, 1^{er}-11). Le nouveau procureur de la République de Paris, M. Gabriel Bestard, a jugé le 22-11 que l'infraction

de prise illégale d'intérêt n'était pas constituée. En conséquence, il a décidé de classer sans suite le dossier (*ibid.*, 23-11).

– *Confiance au gouvernement.* Après avoir affirmé au Conseil des ministres du 13-12 : « Nous n'avons pas été élus pour organiser le déclin de la France. Il faut donc garder le cap », le président de la République a déclaré : « Je fais confiance au gouvernement pour conduire cette politique tout simplement parce qu'il n'y en a pas d'autre » (*Le Monde*, 14-12).

– *Construire « une nouvelle France ».* A l'occasion de ses vœux à la nation le 31-12, le président Chirac a proclamé : « Vous m'avez élu pour que nous construisions ensemble une nouvelle France, une France juste, unie, respectueuse de notre pacte républicain [...] Je mets toutes mes forces au service de cette ambition [...] Ce n'est pas rien que d'être Français. Ce sont des droits qu'il faut préserver. Ce sont des devoirs qu'il faut assumer [...] Nous sommes au début du chemin mais nous sommes sur le bon chemin » (*Le Monde*, 2-1).

– *De la francophonie.* A l'occasion du sommet de Cotonou, M. Chirac a tranché en faveur du maintien d'un ministère à part entière de la Coopération, le 3-12 (*Le Monde*, 3/4-12) (cette *Chronique*, n° 76, p. 171). Il a évoqué, par ailleurs, une constitutionnalisation de la participation française au mouvement francophone (*ibid.*, 6-12).

– *De l'impopularité.* « Je n'ai pas été élu pour être populaire, et mon action n'a pas pour objectif de soigner ma popularité. Mon action a pour objectif de redresser une situation difficile », a

affirmé M. Chirac, le 26-10, à France 2. « Alors naturellement, il y faut du courage ; naturellement, il y faut du temps : j'ai les deux, et naturellement c'est impopulaire, au moins au début » (*Le Monde*, 28-10). A l'ambassade de France à Tunis, le 5-10, le chef de l'État avait déjà opiné : « Ne doutez pas de ma détermination. Je ne méconnais pas les difficultés [...] Mais j'ai le temps et j'aurai le caractère. J'ai été élu pour mener ce combat » (*ibid.*, 7-10) (cette *Chronique*, n° 76, p. 179).

– *Domaines présidentiels.* Un décret 95-1274 du 7-12 (p. 17915) place ceux de Marly-le-Roi et de Rambouillet (Yvelines) sous l'autorité d'un commissaire qui relève de l'autorité conjointe des ministres chargés respectivement de l'Agriculture, de la Culture et de l'Environnement (art. 1^{er}). Le commissaire est nommé par décret du président de la République sur proposition du Premier ministre et des ministres susvisés (art. 3). Mais, l'aménagement, l'entretien de l'utilisation des résidences présidentielles demeurent placés sous l'autorité de la présidence de la République (art. 2). Les dépenses nécessaires sont imputées sur les crédits des ministères compétents (art. 7).

– *Entretiens.* Parallèlement à des rencontres avec des groupes de parlementaires de la majorité, les 22 et 23-11 (*Libération*, 23 et 24-11) et le 12-12 (*ibid.*, 13-12), le chef de l'État a reçu MM. Jospin et Hue les 20 et 21-11 (*ibid.*, 21 et 22-12), en vue notamment de la préparation de la conférence intergouvernementale sur l'Union européenne.

– « *Garant de la Constitution* ». Au terme d'une formule inusitée, le prési-

dent Chirac a commémoré le 50^e anniversaire de la création de la Sécurité sociale, le 4-10, qui « fait partie de l'identité de la France et du patrimoine des Français [...] Elle est devenue l'expression privilégiée d'une République toujours fragile, toujours à reconstruire [...] La Sécurité sociale fonde le pacte républicain [...] Garant de la Constitution, je serai donc le garant de la Sécurité sociale des Français » (*Le Monde*, 6-10). Le chef de l'État devait reprendre cette dernière expression le 26-10 (*ibid.*, 28-10) et revendiquer son rôle « de gardien de la Sécurité sociale » en présentant ses vœux, le 31-12 (*ibid.*, 2-1).

– « *Garant de l'indépendance nationale* ». Le chef de l'État a expliqué le 26-10, au cours d'un entretien sur France 2, que la priorité allait à la réduction des déficits publics. Il est le garant de l'indépendance nationale, « et l'indépendance nationale, cela exige la maîtrise des déficits » (*Le Monde*, 28-10).

A l'ambassade de France à Cotonou, le 2-12, M. Chirac a répété qu'il avait choisi « la voie des réformes » : « Je sais que le chemin est difficile, il nous faudra du courage et du temps pour redresser la situation. Mais nous avons du courage et nous avons du temps » (*ibid.*, 5-12).

– *Le retour du président-législateur*. Au Conseil des ministres réuni le 15-11, le chef de l'État a demandé que l'ordonnance de 1945 sur les réquisitions de logements soit modernisée « de manière à la transformer en un texte qui soit la base d'une véritable politique sociale » (*Le Monde*, 17-11). La fin de la dyarchie renoue avec la pratique présidentialiste observée (cette *Chronique*, n° 66, p. 213).

– *Les « leçons » de la crise sociale*. Le 31-12, le chef de l'État a estimé tirer « trois leçons », après que le président Monory l'eut invité à s'exprimer, à RTL, le 21-12 (*Libération*, 22-12) : « Il n'est plus possible de gouverner aujourd'hui comme on l'a fait au cours des vingt dernières années » (« esquiver les vrais problèmes ») ; « on ne changera pas la France sans les Français, chacun d'entre nous a soif de considération, d'explication » et « une leçon d'espérance : les crises sont souvent des révélateurs [...] Les Français ont montré un esprit de responsabilité » (*Le Monde*, 2-1).

– *Nomination du Premier ministre*. A l'unisson des décisions qu'il avait arrêtées, en matière économique et sociale, le 26-10, à France 2 (*Le Monde*, 28-10), M. Chirac a nommé, le 7-11, M. Alain Juppé et constitué un gouvernement approprié (cette *Chronique*, n° 59, p. 219).

– *Sur la conduite des affaires de l'État*. « Je sais d'expérience... que [c'est] chose difficile. Peut-être avais-je un peu sous-estimé la difficulté. Peut-être », a reconnu M. Chirac, le 26-10 à France 2 (*Le Monde*, 28-10).

– *Vœux*. Conformément à la pratique inaugurée par le général de Gaulle et le cérémonial (*La Marseillaise* précédant et clôturant l'intervention), le président Chirac a présenté ses vœux à ses compatriotes, le 31-12. De son prédécesseur, celui-ci a conservé à l'arrière-plan le drapeau européen apparu en 1988 (*Le Monde*, 2-1).

Évoquant la récente crise sociale, M. Chirac est convenu qu'elle avait pu « éveiller quelque doute par rapport aux espoirs que mon élection a fait naître »,

et qu'une des leçons à en tirer « c'est qu'on ne changera pas la France sans les Français », mais il a réaffirmé que « notre priorité, c'est l'emploi ». Il a rendu hommage au Premier ministre et assuré que le gouvernement « est tout entier mobilisé » ; « je lui ai demandé de ne plus recourir à de nouvelles augmentations d'impôts et de cotisations sociales et de les diminuer dès que cela sera possible » (*Le Monde*, 2-1-1996).

V. *Élection présidentielle. Gouvernement. Premier ministre. République.*

QUESTION PRÉALABLE

– *Réplique à l'obstruction.* L'opposition ayant déposé 2 805 amendements au projet autorisant le gouvernement, par application de l'art. 38 C, à réformer la protection sociale, le Sénat reprit la procédure expéditive utilisée en 1986 (cette *Chronique*, n° 41, p. 221) et opposa la question préalable en 1^{re} lecture, le 15-12. Comme en 1986, le CC fut saisi et il confirma sa jurisprudence 86-218 DC (*ibid.*) en observant que l'art. 44 RS avait été modifié à cet effet en 1991 et en mettant cette fois les points sur les *i* : le bon déroulement du débat démocratique suppose que parlementaires et gouvernement « puissent utiliser sans entrave les procédures mises à leur disposition », exige que « implique qu'il ne soit pas fait un usage manifestement excessif de ces droits ». En conséquence, « dans les conditions où elle est intervenue, l'adoption de la question préalable n'entache pas d'inconstitutionnalité la loi déférée » (95-370 du 30-12).

QUESTIONS AU GOUVERNEMENT

– *Assemblée nationale.* En accord avec le gouvernement, la conférence des présidents a décidé, le 28-9, que deux séances auraient lieu le mardi et le mercredi, de 15 à 16 heures, y compris pendant la discussion budgétaire ; elles sont retransmises par FR3 (p. 1584). Les questions orales de l'art. 48 C, al. 2, restent fixées au jeudi matin. V. *Séance.*

– *Sénat.* A la différence de l'AN, l'art. 75 *bis* RS institutionnalise les questions au gouvernement en décidant qu'elles auront lieu désormais deux fois par mois.

263

QUORUM

– *Article 61 RAN.* Pour tenir compte du plafond des 120 jours de séance, il a été décidé que lorsqu'un vote ne pourrait avoir lieu faute de quorum, la séance serait simplement suspendue, le scrutin ayant lieu au moins une heure après (même modification du RS).

Le quorum n'étant pas atteint à la suite de la demande de vérification présentée le 20-10, avant l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions, par le président du groupe socialiste pour le vote d'un sous-amendement à la loi de finances, la séance a été levée et le vote reporté à la séance suivante (p. 2142).

RÉFÉRENDUM

– *Bibliographie.* Francis Hamon, « Le référendum », *LGDJ*, 1995.

– *Référendum de consultation.* Les électeurs de Gonesse (Val-d'Oise) se sont prononcés, le 8-10, contre le projet

d'extension de l'aéroport Roissy-Charles-de-Gaulle, en dépit du caractère illégal de la votation reconnu par le TA de Versailles (cette *Chronique*, n° 74, p. 227) (*Le Monde*, 10-10). De manière spontanée, une consultation dite « référendum d'initiative populaire » a été organisée, le 21-10, par la mairie du XIX^e arrondissement de Paris s'agissant d'un projet d'aménagement (*ibid.*, 24-10).

RÉPUBLIQUE

264 – *Bibliographie*. E. Balladur, *Deux Ans à Matignon*, Plon, 1995 ; D. Maus, *La Pratique constitutionnelle française*, La Documentation française, 1995 ; J.-M. Payeur et A. Corbin (sous la direction de), *Les Immortels du Sénat (1875-1918)*, Publications de la Sorbonne, 1995 ; « Le Journal officiel de la France libre » (20-1-1941/16-9-1943), *JO*, 1995.

– *Langue de la République*. C'est en anglais, cependant, que le président Chirac a participé à New York, le 23-10, à une émission de la CNN (*Libération*, 25-10).

– *Sur la III^e République*. Concernant son enseignement, le ministre de l'Éducation nationale estime que « les Français ont trouvé le régime qui les divisait le moins » (AN, Q, p. 5466).

V. *Collectivités territoriales. Libertés publiques. Premier ministre. Président de la République. Révision de la Constitution*.

RÉSOLUTIONS

– *Bibliographie*. « L'art. 88-4C : le rôle du Parlement dans l'élaboration de la

norme européenne », actes du colloque de Toulouse, 1994, Presses universitaires des sciences sociales de Toulouse, 1995 ; B. Rullier, *chr. RFDC*, 1995, p. 659.

RESPONSABILITÉ DU GOUVERNEMENT

– *Article 49 C, alinéa 1^{er}*. Le Premier ministre a engagé, le 15-11, la responsabilité du gouvernement sur sa déclaration de politique générale sur la réforme de la protection sociale, laquelle a été approuvée par 463 voix (253 RPR, 202 UDF, 7 R&L et 1 NI) contre 87 (56 S, 23 C, 7 R&L et 1 NI), et 10 absentions, dont 3 UDF (p. 3789).

– *Article 49 C, alinéa 2*. La motion de censure déposée contre la politique sociale du gouvernement a recueilli 88 voix le 5-12 : 56 S, 23 C et 9 R&L (p. 4598).

– *Article 49 C, alinéa 3*. A l'instar de son prédécesseur, le 30 juin 1993 (cette *Chronique*, n° 67, p. 190), le Premier ministre a engagé la responsabilité du gouvernement, le 10-12, sur le projet autorisant celui-ci, par application de l'art. 38 C, à réformer la protection sociale, au motif que, sur les 5 488 amendements déposés, 77 seulement avaient été discutés en 4 jours (p. 4999). La motion de censure, aussitôt déposée, a recueilli 94 voix (les 57 S, les 23 C, 5 R&L et 5 NI) le 14 (p. 5055).

Les députés socialistes contestèrent devant le CC l'application de l'art. 49-3, car le porte-parole du gouvernement, M. Lamassoure, avait affirmé à la presse que le Conseil des ministres du 6 n'avait pas évoqué le recours à cette procédure ; or celle-ci doit intervenir « après délibé-

ration du Conseil des ministres ». En réponse à cet argument, la décision 95-370 DC constate qu'il « ressort de la production d'un extrait du relevé de décisions » dudit Conseil que celui-ci avait délibéré et que l'art. 49 C avait donc été respecté. Bien que l'art. 49-3 n'exige pas la publicité immédiate, le compte rendu publié à l'issue de chaque Conseil en avait jusqu'à présent toujours fait mention : c'est donc un précédent, aggravé qui plus est par le mensonge du porte-parole du gouvernement !

– *Article 49 C, alinéa 4.* Le Premier ministre a présenté au Sénat, le 16-11, une déclaration de politique générale sur la réforme de la protection sociale dont il a demandé l'approbation : 218 voix pour (19 RDSE, 90 RPR, 58 UC et 7 NI), 94 contre (C, S, 5 RDSE) et 2 abstentions (*BIRS*, n° 616, p. 10).

V. *Conseil constitutionnel.*

RÉVISION DE LA CONSTITUTION

– *Apposition du grand sceau de la République.* M. Toubon a procédé à l'acte d'authentification de la LC 95-880 du 4-8 (cette *Chronique*, n° 76, p. 181), le 26-10 (*Le Figaro*, 27-10), à la chancellerie, après qu'il eut été requis par le directeur des Affaires civiles et du Sceau, conformément à la tradition observée (*ibid.*, n° 69, p. 218).

SÉANCE

– *Incident.* M. Charles Millon ayant dépassé le temps de parole prévu pour les réponses aux questions au gouvernement, le 25-10, le président Séguin le pria de conclure ; le ministre de la

Défense eut un geste d'impatience qui lui attira cette réplique : « Je vous en prie et pas de geste de ce genre ! », le président ajoutant : « Si vous ne concluez pas, le groupe UDF risque d'être privé de télévision... » (p. 2451).

– *Suspension.* Les demandes de suspension de séance sont de droit lorsqu'elles sont formulées par un président de groupe ou son délégué dont il a préalablement notifié le nom au président, mais la rédaction de l'art. 58, al. 3 RAN adoptée en 1994 précise que « toute nouvelle délégation annule la précédente ». Ainsi le président refusa la demande de suspension de M. Brunhes au nom du groupe communiste, le 7-12 (p. 1745).

265

SÉNAT

– *Bibliographie.* René Monory, *Des clefs pour le futur*, Les Éditions du Futuroscope, 1995.

– *Aménagement.* Le nouveau complexe audiovisuel a été inauguré le 2-10 (*BIRS*, 611, p. 23). Il est destiné notamment au lancement de la chaîne parlementaire.

– *Assistants parlementaires.* A l'instar de l'Assemblée (cette *Chronique*, n° 74, p. 196), le bureau a décidé, le 12-12, la création d'un 3^e assistant de sénateur à compter du 1^{er}-1-1996 (*BIRS*, 620, p. 35).

– *Bureau.* Outre le président Monory, ont été élus respectivement, le 4-10 (p. 1784), vice-présidents : MM. de Raincourt (RI), Jean Faure (UC), Guéna (RPR), Girod (RDSE), Valade (RPR) et Dreyfus-Schmidt (S), le premier d'entre eux devait démissionner le 16-11 au

bénéfice de M. Delaneau (p. 16878) (v. *Groupes*) ; questeurs : MM. Neuwirth (RPR), Mathieu (RI) et Autain (S) ; secrétaires : MM. Adnot (NI), Althapé (RPR), M^{me} Bergé-Lavigne (S), MM. Charasse (S), Doublet (RPR), Ambroise Dupont (RI), Gerbaud (RPR), Lesein (RDSE), Millaud (UC), Renar (CRC), Richer (UC) et Rouvière (S) (*BIRS*, 612, p. I).

– *Cabinet*. Sous l'autorité de M. Jean-Dominique Giuliani, le cabinet du président du Sénat a été constitué (*BIRS*, n^{os} 612 et 616, p. 19 et 27).

266

– *Collège sénatorial*. Le ministre de l'Intérieur indique, en réponse à une question, qu'en application de l'art. L. 250 du Code électoral « les conseillers municipaux proclamés restent en fonction jusqu'à ce qu'il ait été définitivement statué sur les réclamations ». En conséquence, ce conseil devra être convoqué en vue de la désignation de ses délégués sénatoriaux. De la même façon, lorsque la commune est administrée par une délégation spéciale, lesdits délégués sont nommés par l'ancien conseil (art. L. 290) (AN, Q, p. 4153).

V. *Contentieux électoral*.

– *Composition*. MM. Barnier et Raffarin, membres du gouvernement élus, le 24-9 (cette *Chronique*, n^o 76, p. 171), ont opté pour cette qualité, le 1^{er}-11 (p. 16091). M. Gaudin, nommé ministre de l'Aménagement du territoire, de la Ville et de l'Intégration, le 7-11, devait les imiter le 7-12 (p. 17979). M. Jean-Pierre Lafond a été appelé à le remplacer en qualité de sénateur des Bouches-du-Rhône. Celui-ci a été mis en examen à deux reprises au cours des mois écoulés (*Le Monde*, 10/11-12).

Restent que deux élections partielles seront organisées à la suite de la démission de M. Cayrel (RI) (Aveyron) le 9-11 (p. 16665) et de l'annulation par le Conseil constitutionnel, le 15-12, de l'élection de M. Ostermann (RPR) (Bas-Rhin) (p. 18405). V. *Contentieux électoral*.

En dernière analyse, le Sénat accueille dans ses rangs 18 femmes sur 321, soit un effectif de 5,6 % (*BIRS*, 612, p. IX). V. *Libertés publiques*.

– *Présidence*. M. René Monory (UC) (Vienne) a été réélu « au plateau » (cette *Chronique*, n^o 64, p. 218) à l'issue du premier tour, le 2-10, par 186 voix contre 78 à M. Estier (S) et 18 à M^{me} Luc (CRC) (p. 1171).

V. *Bicamérisme*. *Conseil constitutionnel*. *Cour de justice de la République*. *Élections*. *Haute Cour de justice*. *Loi organique*. *Parlement*. *Pouvoirs publics*. *République*. *Résolution*. *Session*.

VALIDATION LÉGISLATIVE

– *Coup d'arrêt*. Si une chose est pour le Conseil constitutionnel d'accepter cette procédure (22-7-1980, *CCF*, 15, p. 465), une autre est de la cantonner à sa stricte nécessité (cette *Chronique*, n^o 74, p. 228), c'est-à-dire « en considération de motifs d'intérêt général » (95-369 DC, Loi de finances pour 1996). En revanche, la « seule considération d'un intérêt financier [...] ne constitu[e] pas un motif d'intérêt général autorisant le législateur à faire obstacle aux effets d'une décision de justice déjà intervenue ». Il suit de là que l'article 98 de ladite loi de finances a été frappé de non-conformité. En revanche, l'article 97 en matière de

redevances aériennes, qui se limite à tirer les conséquences d'une annulation contentieuse dans le respect du droit applicable, n'encourt aucun reproche.

V. *Loi. Loi de finances.*

VOTE

– *Modalité.* Le ministre de l'Intérieur rappelle que le vote par procuration doit demeurer exceptionnel motif pris de ce qu'il « déroge dans une certaine mesure à deux principes d'ordre constitutionnel [...] selon lequel le suffrage est égal et secret. Le secret du vote est atteint par le vote par procuration puisque le mandataire peut recevoir des consignes de la part de son mandant. Par ailleurs, le principe d'égalité du suffrage interdit le vote plural. Or, il existe au moins une amorce de vote plural [...] Le mandant n'a pas les moyens de vérifier que son suffrage a été exprimé conformément à ses vœux » (AN, Q, p. 4816). En outre, précise le ministre, « dans une démocratie, le vote doit rester personnel. Si cette obligation n'est pas formellement inscrite dans la Constitution, elle découle du principe que le vote est secret et elle sous-tend toutes les dispositions du Code électoral relatives au déroulement des scrutins » (*ibid.*)

V. *Élections.*

VOTE BLOQUÉ

– *Loi de finances.* Le gouvernement a demandé le 15-11 un scrutin unique sur les dispositions de la loi de finances pour 1996 soumises à une seconde délibération et sur l'ensemble du projet (p. 3880).

VOTE PERSONNEL

– *Incident.* Les résultats du scrutin public repoussant par 68 voix contre 30 la question préalable opposée, le 8-12, par le groupe communiste au projet autorisant le gouvernement, par application de l'art. 38 C, à réformer la protection sociale, ont donné lieu aux protestations de la majorité selon laquelle seulement 12 membres de l'opposition étaient présents. Le président Séguin répondit que « la prochaine fois, vous veillerez à désigner au bureau de l'Assemblée nationale des secrétaires qui puissent effectivement être présents pour assister le président » (p. 4816). Réuni le même jour, le bureau rappela que le vote est personnel et demanda aux députés de « se conformer strictement à ce principe constitutionnel » (*BAN*, n° 71, p. 34).

SUMMARIES

AUSTIN RANNEY

Referendums and democracy

The role referendums can play in a modern democracy has always been a controversial issue. They can be a means for the authorities to increase their legitimacy and to develop the civic attitude of the voters. On the other hand, they may contribute to a tyranny of the majority and weaken representative governments. The author confront these arguments with reality.

269

LAURENCE MOREL

The use of referendums in liberal democracies

The motivations behind the present revival of referendum ballots in liberal democracies are difficult to identify. It would appear however that referendums launched by the governments – often politically motivated – and those launched by popular initiative – often linked to a demand for new legislation – both illustrate the crisis of representative governments that is currently affecting these democracies.

JEAN-FRANÇOIS DOBELLE

Referendums and self-determination

History shows that referendums dealing with the issue of self-determination have had various outcomes, depending on time and place, and have varied greatly from one state to the other, from one era to the other and from one ballot to the other. While the foundations for such a referendum are not well established in international law they are in French law, in particular since 1958.

CLAUDE EMERET ET CHRISTIAN BIDEGARAY

Negative referendums and the confusion of comparative studies

Given the great diversity of national experiences it is impossible to put forward a comparative theorization about negative referendums, whose defi-

dition is, furthermore, rather difficult to establish. At most, one way note that he governments launch such referendums they tend to put their future at stake. When launched by the governed, such referendums allow minorities to take part to the social dialogue. Therefore the negative referendums simply reintroduce the electorate into a complex normative process.

JEAN-MARIE DENQUIN

Consultative referendums

270 The concept of consultative referendums which is seldom studied in France raises delicate theoretic problems. Indeed, it includes several binary oppositions : is the referendum called to take a decision or not, does it deal with a question or a document, is it foreseen or not by the Constitution, is it compulsory or not ? It also indirectly raises the issue of the hierarchy of norms. However, as far as political influence is concerned, the distinction between consultative referendums and other types of ballot seems far less clearly established.

GÉRARD CONAC

The debates about referendums under the Fifth Republic

However limited, the use of referendums under the Fifth Republic has fuelled many legal and political debates. But the broad debate that would clearly raise the fundamental issues is still to come, i.e. the debate about the complementarity of referendums and parliamentary techniques in a modern democracy, in particular through the use of popular initiatives.

FRANCIS HAMON

The extension of referendums : facts, controversies, perspectives

The law adopted on August 4, 1995 broadens the referendums to questions dealing with the social and economic policies of the nation, while the procedure itself remains almost unchanged. The impact of such a reform will depend on whether the government chooses combat referendums based on an offensive strategy ; conciliatory referendums based on a strategy of dialogue ; or non-committal referendums based on a strategy of overture (opening).

JEAN-FRANÇOIS AUBERT

Lessons from Switzerland

The article first describes the rules which regulate referendums in Swiss law. To illustrate those rules it then describes the twenty referendums organi-

zed in 1994 and 1995 ; finally it tries to draw some lessons from the use of referendums in Switzerland.

ANDREA MANZELLA

Referendums in Italy

Although they were introduced rather late and with strict limitations guaranteeing the supremacy of parliament, referendums have become, with the help of the Constitutional Court, major political and constitutional instruments. They are no longer limited to abrogating existing laws but have become instruments of positive legislation first and foremost in electoral matters. Given the present reform of the regime the use of referendums should be reassessed.

JEAN-PIERRE LASSALE

Referendums in the United States

271

In the United States semi-direct democracy is limited to the states and local communities. Due to historical and sociological reasons, it has developed first in the Western states under various forms. Despite the risk presented by referendums, which are aggravated by the present evolution of the political market, they encourage a more active political participation of the citizens and counter-balance the representative system.

NICOLE BELLOUBET-FRIER

Municipal referendums

Do local referendums present the same drawbacks as national referendums ? The risks they present for local democracy should not be underestimated. However, the municipality appears to be the ideal framework for the direct expression of popular will as long as a few specific rules are well established such as the respect of the distribution of powers between the State and the local authorities an honest campaign and ballot ; ballot not limited to the registered voters but extended to all the residents.

HENRY ROUSSILLON

The case against referendums

The concept of legislative referendums is becoming fashionable. However none of the arguments it rests its case upon withstand a thorough analysis. This procedure is not an improvement of democratic rule, because it is inherently simplistic and manichean. It represents a danger for the state of law because the existence of a control of constitutionality is shocking and

frustrating for the people. Finally, legislative referendums are not suited to the nation-state : reasoning and comparative law clearly show that its ideal framework is at the lower administrative levels (Länder, régions, counties, districts). Therefore, how can one not be opposed to its use ?

CHRONICLE OF PUBLIC OPINION 1995

ÉLISABETH DUPOIRIER ET GÉRARD GRUNBERG

Volatile attitude towards the rules

YVES-MARIE DOUBLET

The Conseil Constitutionnel and the 1995 presidential election candidates' campaign finances

272

FOREIGN CHRONICLE : A LETTER FROM RUSSIA

MARIE MENDRAS

Universal suffrage in disarray

PIERRE ASTIÉ AND DOMINIQUE BREILLAT

Foreign notes (October 1st - December 31, 1995)

PIERRE AVRIL AND JEAN GICQUEL

French constitutional chronicle (October 1st - December 31, 1995)

© « POUVOIRS », AVRIL 1996.

ISSN 0152-0768

ISBN 2-02-029295-5

CPPAP 59-303

RÉALISATION : ATELIER GRAPHIQUE DES ÉDITIONS DE SEPTEMBRE À PARIS.

IMPRESSION : NORMANDIE ROTO IMPRESSION S.A. À LONRAI.

DÉPÔT LÉGAL : AVRIL 1996. N° 29295 ().