

LE RÉFÉRENDUM, ANGLE MORT DU RÉPUBLICANISME À LA FRANÇAISE ¹

La démocratie référendaire et l'idéal philosophique républicain ont beaucoup en commun. Même s'il peut, en pratique, se traduire par des mouvements ou par des traditions nationales variés, l'idéal républicain repose habituellement sur plusieurs éléments constitutifs qui sont compatibles avec la pratique référendaire. Parmi ceux-ci, la recherche de l'intérêt général – par la liberté, la participation et une souveraineté démocratique du peuple ou de la nation – est une constante. Ces traits caractéristiques de l'approche républicaine sont également des valeurs sous-jacentes à la pratique référendaire. En ce sens, référendum et république semblent, à bien des égards, se renforcer mutuellement.

57

Paradoxalement, ce lien entre pratique référendaire et idéal républicain, très présent en Irlande, en Suisse, aux États-Unis, et ailleurs², ne semble pas trouver le même écho dans l'histoire de la tradition républicaine française. Pourquoi cette méfiance ? Vue de l'étranger, la chose peut surprendre. D'un côté, la France apparaît comme l'une des démocraties les plus attachées à l'idéal et aux valeurs républicains. De l'autre, elle manifeste, pour des raisons historiques, une forme d'hostilité à l'endroit de la procédure référendaire. Or l'idéal républicain d'émancipation est plutôt bien servi par le recours à la démocratie référendaire. Après tout, la liberté, dans la tradition républicaine, comporte inévitablement une dimension politique : est libre celui qui n'est pas soumis à l'arbitraire d'autrui³. Sur le plan

1. L'auteur tient à remercier Julien Fournier et Amélie Binette pour leur aide dans la préparation de cet article.

2. Paul Baquiast et Emmanuel Dupuy (dir.), *L'Idée républicaine en Europe, XVIII^e-XXI^e siècles. Histoire et pensée universelle*, t. 1, *La République universelle*, Paris, L'Harmattan, 2007.

3. Qualifiée de liberté des *Anciens* par Benjamin Constant ou de liberté *politique* par Montesquieu, la conception républicaine de la liberté a été, depuis les années 1990, approfondie et

institutionnel, cet idéal signifie une maîtrise de son destin, une capacité de faire des choix, individuels et collectifs, autrement dit une absence de domination par un pouvoir tyrannique ou arbitraire. Par conséquent, tous les types de souveraineté monarchique ou aristocratique doivent être délaissés au profit d'un régime politique où chaque citoyen dispose d'une part égale de liberté politique et peut participer, directement ou indirectement, par l'entremise de ses représentants, à l'adoption de la loi, laquelle se veut alors l'expression de la volonté générale.

58 Dans ces circonstances, le référendum n'est ni une condition nécessaire ni une condition suffisante à la forme républicaine de gouvernement, mais il compte très certainement parmi son arsenal institutionnel. Il facilite l'expression d'un pacte (ou d'un contrat social) pouvant être renouvelé ou modifié. L'idéal de liberté comme non-domination trouve dans le référendum un moyen pour le peuple de s'autodéterminer, de manière autonome et souveraine. En outre, le scrutin référendaire joue pleinement son rôle en ce qu'il permet de mobiliser les citoyens dans la recherche du bien commun, de l'intérêt général ou de la *res publica*, tout en leur donnant l'opportunité de participer directement à l'élaboration de lois dont ils sont les destinataires.

Malgré ces nombreux points de convergence conceptuelle entre la démocratie référendaire, d'une part, et l'idéal républicain de liberté et de souveraineté, d'autre part, la tradition républicaine française s'est souvent montrée hostile à l'idée de recourir au référendum. De la Révolution à aujourd'hui, à l'exception de la période gaulliste – qui, par ailleurs, a tout de même été l'occasion pour plusieurs républicains d'exprimer leur forte opposition aux référendums organisés par le premier président de la V^e République –, la pratique référendaire n'a jamais pu s'imposer en France avec la constance et la cohérence auxquelles on pourrait s'attendre de la part d'un État aussi attaché à la souveraineté collective. Une forme de scepticisme ou, à tout le moins, une absence d'enthousiasme à l'endroit de l'expression directe du peuple par référendum demeure une particularité du républicanisme français. S'il y a des causes contextuelles et

largement modernisée dans le monde anglo-saxon par des auteurs « néorépublicains » comme Philip Pettit et Quentin Skinner. Guidée par le principe de liberté comme non-domination, cette conception néorépublicaine de la liberté tend de plus en plus à intégrer et à concilier les dimensions individuelle et collective d'une liberté civique dont il est possible de jouir tout aussi bien dans la sphère privée que dans la sphère publique. Cf. Benjamin Constant, « De la liberté des Anciens comparée à celle des Modernes » (1819), in *Écrits politiques*, Paris, Gallimard, 1997, p. 612 ; Quentin Skinner, *La Liberté avant le libéralisme*, Paris, Seuil, 2000, p. 33 ; Philip Pettit, *Républicanisme. Une théorie de la liberté et du gouvernement*, Paris, Gallimard, 1997, p. 35.

conceptuelles qui permettent d'expliquer cette spécificité, il faut aussi souligner que, sous la V^e République, cette méfiance s'est quelque peu atténuée pour ensuite épouser d'autres formes.

RÉFÉRENDUM ET RÉPUBLIQUE : HISTOIRE D'UN RENDEZ-VOUS MANQUÉ

Révolution, république et participation des citoyens à l'exercice de la liberté politique émergent en France et aux États-Unis à la fin du XVIII^e siècle. Il faut alors inventer et concevoir cette participation⁴, directe ou indirecte, à travers une transformation de la souveraineté dans l'État qui devient soudainement collective. En France, un travail conceptuel s'impose, et jette les fondements d'une souveraineté de la nation qui se distingue de celle du peuple. Puis l'expérience de la Révolution et de ses suites napoléoniennes attire profondément l'attention sur les risques d'instrumentalisation et de personnalisation de la pratique référendaire à des fins contraires à celles poursuivies par la République.

59

Une méfiance conceptualisée

L'histoire de la démocratie référendaire en France est d'abord une histoire conceptuelle, théorique et idéalisée. Comme l'a bien démontré Jean-Marie Denquin, avant, pendant et après la Révolution, la démocratie référendaire – faute de pratique – est pensée sur le registre d'un modèle abstrait ou par des références historiques lointaines⁵. Vers la fin de l'Ancien Régime, les « systèmes rivaux » de Rousseau et Montesquieu, qui recourent, à certains égards, le clivage entre libéralisme et républicanisme, prennent forme. Se dessinent alors des conceptions différenciées de la souveraineté, de son encadrement et des liens qu'elle peut entretenir avec le peuple quant à ses modes d'expression.

Au moment de la Révolution, toujours dans un environnement où la réflexion sur la démocratie référendaire est dissociée de toute pratique effective, le besoin de théoriser la mutation de la souveraineté de la personne du roi vers celle de la nation se fait criant⁶. Sieyès et d'autres misent alors sur la nation, une entité collective et abstraite, comme

4. Cf. Pierre Brunet, *Vouloir pour la nation. Le concept de représentation dans la théorie de l'État*, Rouen-Paris-Bruxelles, Publications de l'université de Rouen-LGDJ-Bruylant, 2004.

5. *Référendum et plébiscite. Essai de théorie générale*, Paris, LGDJ, 1976, p. 13-14.

6. Emmanuel-Joseph Sieyès, *Qu'est-ce que le tiers état ? (1789)*, Paris, Flammarion, 2018; Pierre Rosanvallon, *Le Peuple introuvable*, Paris, Gallimard, 1998, p. 33-84.

source de légitimité inscrite à l'article 3 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789.

De manière à bien distancier la souveraineté de la nation de celle du peuple, l'approche française de la souveraineté nationale comporte plusieurs « échappatoires ». D'abord, sur le plan temporel, on rompt le lien entre le peuple en tant que corps électoral, d'un côté, et la nation « éternelle » ou intemporelle, qui englobe le peuple passé et futur, de l'autre. Ensuite, sur le plan quantitatif, la nation transcende, à l'instar de l'intérêt général, la somme des intérêts ou des volontés individuels qui la composent. Enfin, sur le plan opérationnel, la nation ne peut se gouverner directement ; elle a besoin de représentants pour délibérer et découvrir ses volontés et ses intérêts.

60 En pratique, ce dernier aspect de la théorie de la souveraineté nationale dérive vers une forme d'équivalent français de la souveraineté du Parlement, et ce surtout sous la III^e et la IV^e Républiques. Disposant du monopole de la représentation, de l'élaboration de la loi et de la formulation de la volonté générale, les parlementaires se sont, en quelque sorte, approprié la souveraineté nationale. Il faudra attendre la Constitution de la V^e République pour rompre avec cette « perversion »⁷. Depuis, son article 3 énonce un compromis ou une forme de synthèse entre la souveraineté du peuple et la souveraineté nationale en précisant que cette dernière « appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum ».

Une méfiance contextuelle

Outre les obstacles théoriques et conceptuels, la méfiance des républicains français vis-à-vis de la pratique référendaire tire aussi son origine d'une perversion de la participation des électeurs à l'occasion des plébiscites napoléoniens. Pour le dire autrement, c'est le souvenir des Premier et Second Empires qui aurait cristallisé cet esprit de méfiance. La consultation directe des électeurs rappelle, en quelque sorte, l'échec de la I^{re} et de la II^e Républiques. Ce récit, qui s'est imposé avec le temps, a eu pour effet, d'une part, de distancier les liens qui ont pourtant existé entre Révolution et référendum et, d'autre part, de minimiser la part de continuité sur le plan de la participation entre la Révolution, le Consulat et l'Empire. Il s'en dégage souvent un récit manichéen, où l'on oppose, comme le déplore Josiane Bourguet-Rouveyre⁸, le *plébiscite* napoléonien

7. Raymond Carré de Malberg, « Considérations théoriques sur la question de la combinaison du référendum avec le parlementarisme », *Revue du droit public*, 1931, p. 235.

8. « Les héritages républicains sous le Consulat et l'Empire », *Annales historiques de la Révolution française*, n° 346, 2006, p. 17-29.

au *référendum* révolutionnaire, en laissant entendre que, « dans le premier cas, il s'agirait d'une grossière manipulation destinée à légitimer un régime, et dans le second cas [d']une authentique consultation populaire ».

Or, même si elle a souvent été éclipsée par l'expérience bonapartiste du Premier et du Second Empires, il y a bien une présence de la démocratie référendaire dans l'environnement constitutionnel de la I^{re} République. D'abord, elle se taille une place importante dans les textes constitutionnels. Sous la Convention, le projet de Constitution des Girondins, inspiré des travaux de Condorcet, comporte une forme de veto suspensif des lois qui mobilise la participation directe des électeurs⁹. Bien qu'il ne soit pas retenu, le projet girondin inspire néanmoins un volet de la Constitution montagnarde de l'an I (6 messidor). Il y était question, en plus de la possibilité d'une consultation directe initiée par les autorités, d'un droit de pétition et d'une forme de veto suspensif des lois par la participation des électeurs réunis en assemblées primaires, c'est-à-dire en assemblées locales¹⁰. Ces formes de consultation directe des électeurs demeureront sans suite dans la mesure où cette constitution politique, une fois adoptée, ne sera jamais appliquée en raison des mesures d'exception associées à la période de la Terreur.

61

Le sort réservé à ces textes constitutionnels a donc contribué à cet écart, souligné par Jean-Marie Denquin, entre source et théorie, d'un côté, et pratique et effectivité, de l'autre¹¹. Il ne faut néanmoins pas sous-estimer leur importance. Ces textes ont grandement inspiré la démocratie helvétique¹². En outre, le processus d'adoption des constitutions révolutionnaires a donné lieu, au moins à deux reprises, à des consultations populaires directes : celle de juillet à août 1793 pour l'adoption de la Constitution de l'an I et celle de 1795 pour ratifier la Constitution du Directoire.

Loin d'être exemplaires sur le plan des opérations de scrutin, ces consultations référendaires de 1793 et de 1795, à main levée, *via* les assemblées primaires, ont, à bien des égards, épousé des formes plébiscitaires qui ne sont, à terme, pas si radicalement différentes de celles observées sous le Premier et le Second Empires. En ce sens, les travaux de Josiane

9. Titre VIII du projet de Constitution girondine, présenté le 15 février 1793 mais jamais adopté à la Convention nationale. Cf. Nicolas de Condorcet, *Plan de Constitution présenté à la Convention nationale*, Paris, Imprimerie nationale, 1793.

10. Anne-Cécile Mercier, « Le référendum d'initiative populaire : un trait méconnu du génie de Condorcet », *Revue française de droit constitutionnel*, n° 55, 2003, p. 483-512.

11. *Référendum et plébiscite*, *op. cit.*, p. 13-14.

12. Jean-François Aubert, « Introduction historique : la formation du régime politique suisse », *Pouvoirs*, n° 43, 1987, p. 7-10; Andreas Auer, « Le référendum populaire en Suisse et aux États-Unis : droit positif, histoire et fonctionnement », *Revue française de droit constitutionnel*, n° 7, 1991, p. 387-402.

Bourguet-Rouveyre permettent de souligner la part de continuité entre la Révolution et l'Empire sur la question de la participation directe des électeurs par référendum ou plébiscite. Après tout, « en 1793 comme en 1795, il s'agit bien aussi, par le biais de la consultation, de légitimer un régime¹³ ». La logique du « qui m'aime me suive », souvent associée à la personnalisation et à la validation – sous pression – d'un changement déjà imposé, fait son chemin : il faut alors légitimer le coup de force du 2 juin 1793, dans un cas, le renversement de Robespierre par les thermidoriens, dans l'autre, de même que des textes constitutionnels élaborés à la hâte dans un contexte où plusieurs opposants politiques sont neutralisés par la force ou par des mises en accusation.

62

*La consultation directe des électeurs
durant la Révolution, le Consulat, ainsi que le Premier et le Second Empires*

<i>Date</i>	<i>Objet</i>	<i>Participation</i>	<i>Résultats (« oui »)</i>
Juillet 1793 (6 messidor)	Constitution de l'an I (adoptée, sans jamais entrer en vigueur)	25,9 %	99,4 %
Septembre 1795 (5 fructidor)	Constitution de l'an III (Directoire) Décret des deux tiers (Directoire)	15,8 % 4,5 %	95,5 % 65,4 %
Janvier 1800 (22 frimaire)	Constitution de l'an VIII (Consulat)	43 %	99,9 %
Juin 1802 (14 thermidor)	Constitution de l'an X (consulat viager de Napoléon Bonaparte)	51,1 %	99,8 %
Novembre 1804 (28 floréal)	Constitution de l'an XII	50,3 %	99,9 %
Avril 1815	Acte additionnel aux Constitutions de l'Empire (les Cent-Jours)	18,7 %	99,7 %
20-21 décembre 1851	Pouvoirs de Louis-Napoléon Bonaparte	81,7 %	92,0 %
21 novembre 1852	Rétablissement de la dignité impériale en France (Second Empire)	79,8 %	96,9 %
8 mai 1870	Constitution du 20 avril 1870 (Empire libéral)	81,8 %	82,7 %

13. « Les héritages républicains sous le Consulat et l'Empire », art. cité.

Du reste, sur le plan conceptuel, plusieurs travaux ont montré qu'entre référendum et plébiscite il n'y avait, tout au plus, qu'une différence de degré¹⁴. La démocratie référendaire a ses forces et ses faiblesses. Or toute consultation directe des électeurs, qu'on la nomme référendum ou plébiscite, comporte une dose de personnalisation et un risque d'instrumentalisation du scrutin. La pression des dirigeants peut prendre plusieurs formes : vote de confiance, vote-sanction, vote bloqué, disproportion des moyens financiers investis dans la campagne... Bien que ces dérives connaissent aussi leur équivalent dans le forum parlementaire, elles représentent, dans le cas de la démocratie référendaire, une source d'imprévisibilité et d'instabilité que les formations politiques républicaines de droite, de gauche et du centre préfèrent généralement éviter. En d'autres termes, si les élites républicaines se sont montrées si méfiantes à l'endroit du référendum, c'est qu'elles estiment y avoir plus à perdre qu'à gagner.

63

RÉFÉRENDUM CHERCHE COHÉRENCE... ET PRATIQUE CONTEMPORAINE

De toute évidence, le souvenir des plébiscites napoléoniens, en particulier ceux des 20 et 21 décembre 1851 et du 21 novembre 1852 qui ont marqué la fin de la II^e République¹⁵, a bien naturellement eu un effet repoussoir pour les élites de la III^e République. Puis, même si au lendemain de la Seconde Guerre mondiale la France renoue avec la pratique référendaire, les réticences des élites politiques républicaines ont persisté pendant et après l'épisode du gaullisme. À bien des égards, elles persistent encore aujourd'hui.

Le gaullisme et son héritage référendaire

Dans les rapports entre la démocratie référendaire et la tradition républicaine, le gaullisme, au sens restreint, à savoir la période centrée sur l'action du fondateur de la V^e République¹⁶, fait très certainement figure

14. Jean-Marie Denquin, *Référendum et plébiscite*, op. cit., p. 143-144 et p. 227; Patrick Taillon, *Le Référendum, expression directe de la souveraineté du peuple ? Essai critique sur la rationalisation de l'expression référendaire en droit comparé*, Paris, Dalloz, 2012, p. 159-160.

15. Xavier Derrien, « Démocratie directe et plébiscite sous le Second Empire », in Frédéric Bluche (dir.), *Le prince, le peuple et le droit. Autour des plébiscites de 1851 et 1852*, Paris, PUF, 2000, p. 243-254.

16. Par opposition au gaullisme au sens large, qui s'étendrait à tous les mouvements ou courants politiques se réclamant de l'héritage du général de Gaulle.

d'exception. À la tête du pouvoir exécutif, le général de Gaulle a organisé neuf scrutins référendaires. C'est, encore à ce jour, largement plus que le total des référendums nationaux mis en œuvre par l'ensemble des autres gouvernements des IV^e et V^e Républiques additionnés. Surtout, ces neuf scrutins portaient sur des thèmes fondamentaux et déterminants : adoption et modification des textes constitutionnels, guerre d'Algérie, etc.

La pratique référendaire contemporaine (IV^e et V^e Républiques)

<i>Date</i>	<i>Objet (procédure)</i>	<i>Participation</i>	<i>Résultats (« oui »)</i>
21 octobre 1945	Élection d'une assemblée constituante	79,1 %	96,4 %
64 21 octobre 1945	Loi constitutionnelle provisoire	79,1 %	66,5 %
5 mai 1946	Premier projet de Constitution du 19 avril 1946	79,6 %	47,2 %
13 octobre 1946	Second projet de Constitution de la IV ^e République	67,6 %	53,2 %
28 septembre 1958	Constitution de la V ^e République (art. 11)	80,5 %	82,6 %
8 janvier 1961	Autodétermination des populations algériennes et organisation des pouvoirs publics avant l'autodétermination (art. 11)	73,7 %	75,0 %
8 avril 1962	Accords d'Évian (art. 11)	75,3 %	90,8 %
28 octobre 1962	Élection du président de la République au suffrage universel direct (art. 11)	77,0 %	62,2 %
27 avril 1969	Réforme du Sénat et régionalisation (art. 11)	80,1 %	47,6 %
23 avril 1972	Élargissement de la Communauté économique européenne (art. 11)	60,2 %	68,3 %
6 novembre 1988	Statut de la Nouvelle-Calédonie (art. 11)	36,9 %	80,0 %
20 septembre 1992	Ratification du traité de Maastricht sur l'Union européenne (art. 11)	69,7 %	51,0 %
24 septembre 2000	Quinquennat présidentiel (art. 89)	30,2 %	73,2 %
29 mai 2005	Traité établissant une Constitution pour l'Europe (art. 11)	69,4 %	45,3 %

Ce lien entre la période gaulliste et la démocratie référendaire peut toutefois être nuancé, et ce sur au moins trois aspects. Premièrement, le moment gaulliste a été précédé d'une réflexion importante sous la III^e et la IV^e Républiques quant aux limites de la démocratie parlementaire. Dans le cadre des réflexions sur le « parlementarisme rationalisé », des auteurs comme Raymond Carré de Malberg ou Boris Mirkine-Guetzévitch ont proposé le recours au référendum pour contrebalancer les effets pervers du monopole des assemblées sur la formulation de la souveraineté nationale¹⁷.

Deuxièmement, même durant les années gaullistes, il ne faut pas sous-estimer l'ampleur et la vigueur de l'opposition exprimée par ceux qu'on pourrait appeler les républicains classiques, c'est-à-dire l'essentiel des forces politiques de droite, de gauche et du centre qui n'étaient pas alliées aux partis gaullistes. Par exemple, le célèbre « cartel des non », réunissant l'ensemble des élus opposés au référendum de 1962 sur l'élection du président de la République au suffrage universel direct, en plus de contester la tenue du scrutin devant le Conseil constitutionnel¹⁸, ne provoque rien de moins que la dissolution du Parlement, puis des élections générales anticipées en novembre 1962, quelques jours à peine après le référendum du 28 octobre.

65

Troisièmement, les réticences à l'égard du référendum s'observent aussi chez les héritiers politiques du général de Gaulle. Préférant le recours à la dissolution, Georges Pompidou, Premier ministre, s'opposera à l'idée d'un référendum de sortie de crise en mai 1968. Devenu chef de l'État, il ne tiendra qu'un seul scrutin référendaire, en avril 1972, sur un enjeu politiquement peu risqué et peu mobilisateur, celui de l'élargissement de la Communauté économique européenne.

17. Raymond Carré de Malberg, « Considérations théoriques sur la question de la combinaison du référendum avec le parlementarisme », art. cité, p. 235 ; Boris Mirkine-Guetzévitch, « Les nouvelles tendances du droit constitutionnel : le parlementarisme et la votation populaire dans les Constitutions d'après-guerre », *Revue du droit public*, 1930, p. 35-81.

18. En employant la procédure de l'article 11 plutôt que celle de l'article 89, le général de Gaulle pouvait contourner l'exigence, propre à la procédure de révision constitutionnelle, qui consiste à obtenir l'appui majoritaire du Parlement avant même que les électeurs ne puissent s'exprimer par référendum. Le procédé fut dénoncé par plusieurs juristes et, plus discrètement, par le Conseil d'État et le Conseil constitutionnel dans le cadre d'avis consultatifs confidentiels adressés au gouvernement. Du reste, lorsqu'il fut officiellement saisi par le président du Sénat, Gaston Monnerville, le Conseil constitutionnel a considéré qu'il n'avait pas la compétence pour invalider une norme adoptée directement par les électeurs (décision 20 DC du 6 novembre 1962). Cf. Gérard Conac, « Les débats sur le référendum sous la V^e République », *Pouvoirs*, n° 77, 1996, p. 97-110 ; Marthe Fatin-Rouge Stefanini, *Le Contrôle du référendum par la justice constitutionnelle*, Aix-en-Provence-Paris, PUAM-Economica, 2004.

En outre, le choix de Jacques Chirac de recourir au référendum, en septembre 2000, sur la question du quinquennat présidentiel relève bien davantage de considérations stratégiques en période de cohabitation que d'une adhésion sincère pour la consultation directe des électeurs. Quant au référendum de 2005 sur le projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe, il est manifeste que ses résultats imprévisibles ont conforté bien des responsables politiques républicains, de droite, de gauche et du centre, dans leur sentiment de méfiance et d'hostilité à l'endroit de la pratique référendaire. Depuis, la consultation directe des électeurs semble quasiment l'apanage de partis au discours antisystème de la gauche ou de la droite que l'on pourrait qualifier d'alternative ou d'extrême.

L'avenir du référendum dans une république polarisée

66

Même si la démocratie référendaire occupe une place de plus en plus considérable dans le texte de la Constitution, les mécanismes pour la contenir en pratique se raffinent. Ainsi, deux élargissements du domaine référendaire y ont été inscrits durant les années 2000. Chaque fois, avec des modalités susceptibles de restreindre leurs conséquences.

Premièrement, il y a l'étrange référendum, d'abord obligatoire, puis facultatif, sur tout nouvel élargissement de l'Union européenne. Ici, l'instrumentalisation ponctuelle de la procédure sur des enjeux polarisants semble prédominer sur une quelconque forme de valorisation de la participation directe des électeurs. En fait, peu avant le référendum sur le traité établissant une Constitution pour l'Europe, l'Assemblée nationale et le Sénat, réunis en Congrès le 28 mars 2005, adoptent pour l'avenir cette obligation. Sur le plan politique, il s'agit de « rassurer » l'électorat en donnant au peuple un pouvoir de veto sur la question de l'adhésion de la Turquie. Puis le caractère obligatoire de ce référendum est grandement atténué lors de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008. Depuis, le vote d'une motion, adoptée en termes identiques par l'Assemblée nationale et le Sénat, à la majorité des trois cinquièmes, permet d'y déroger.

Deuxièmement, la révision constitutionnelle de 2008 a également conduit à l'adoption d'un « référendum d'initiative partagée » (RIP), qui permet à une minorité de parlementaires (un cinquième), soutenue par un dixième des électeurs inscrits, de lancer une proposition de loi référendaire¹⁹. Les

19. Marthe Fatin-Rouge Stefanini, « Vingt-cinq ans de débats et de réformes sur les référendums en France : entre apparence et réalités », *Revue française de droit constitutionnel*, n° 100, 2014, p. 907 ; Stéphane Diémert, « Le référendum législatif d'initiative minoritaire dans

mécanismes pour « contenir » les effets de cette réforme sont néanmoins très nombreux. D'abord, il a fallu attendre plus de cinq ans avant que ne soient adoptées les lois organiques et d'application. Ensuite, le seuil élevé d'appuis requis, un peu plus de quatre millions et demi d'électeurs en 2020 et un parlementaire sur cinq, nuit considérablement aux chances de succès de toute initiative. D'importants et pertinents contrôles juridictionnels préalables encadrent le RIP²⁰. Mais, surtout, les suites de la procédure sont très peu contraignantes : l'épreuve d'un scrutin référendaire peut être évitée si le Parlement accepte ou rejette la proposition.

En pratique, la nouvelle procédure n'a encore jamais conduit à l'organisation d'un scrutin : en 2018-2019, la proposition du Parti socialiste visant à rétablir l'impôt de solidarité sur la fortune n'a pas recueilli les soutiens parlementaires nécessaires ; en 2019, celle du député Nicolas Dupont-Aignan et du sénateur Jean-Louis Masson, ayant pour objet des mesures d'exception, vraisemblablement inconstitutionnelles, contre les djihadistes français qui ont combattu à l'étranger, n'a pas eu de suites ; enfin, en 2019-2020, la proposition sur l'exploitation des aéroports de Paris a échoué à obtenir l'appui d'un dixième des électeurs après avoir récolté celui d'un parlementaire sur cinq.

67

L'inscription de nouvelles procédures de consultation directe des électeurs s'est donc accompagnée en France du développement et du raffinement des procédés permettant soit de réduire le nombre de scrutins, soit d'encadrer la forme et le contenu des propositions soumises. Il en résulte une situation où la méfiance vis-à-vis du référendum, laquelle s'exprime à travers les partis de droite, de gauche et du centre, demeure bien réelle, bien qu'elle s'incarne plus subtilement. L'opposition à la démocratie référendaire est moins frontale, puisque cette voie figure officiellement dans la Constitution, mais elle persiste néanmoins et se renforce sous l'effet de nouveaux clivages et de formes contemporaines de polarisation idéologique.

L'intérêt à l'endroit du référendum se manifeste de plus en plus dans des mouvements politiques alternatifs, parfois inclassables, souvent qualifiés de populismes antisystèmes, d'extrême gauche ou d'extrême

l'article 11, révisé, de la Constitution », *Revue française de droit constitutionnel*, vol. 77, n° 1, 2009, p. 55-97 ; Francis Hamon, « Le référendum d'initiative partagée sera bientôt opérationnel, mais l'on s'interroge encore sur son utilité », *Revue française de droit constitutionnel*, vol. 98, n° 2, 2014, p. 253-268 ; Jean-Christophe Ménard, « Le référendum législatif : une hydre institutionnelle française », *Revue juridique Thémis*, vol. 44, n° 2, 2010, p. 229-240.

20. Tel que l'impose désormais l'article 2 de la loi organique 2013-1114 du 6 décembre 2013 portant application de l'article 11 de la Constitution.

droite. Face à une dévalorisation accélérée de la démocratie représentative, embourbée dans une crise de confiance où le cynisme citoyen et la défiance par rapport aux institutions traditionnelles sont en hausse, le référendum apparaît pour ces mouvements politiques comme un instrument privilégié de changement, un moyen de défier et de surmonter les contre-pouvoirs jugés stériles afin de rompre avec le statu quo. Les « gilets jaunes » sont évidemment le reflet emblématique de ces mouvements antisystèmes²¹. Leur enthousiasme, parfois naïf quant à la capacité de régénérer la vie démocratique par la participation directe des électeurs, minimise l'effet polarisant de leur démarche politique.

68 Dans ces circonstances, et même animée par les idéaux communs de liberté politique, de participation citoyenne et de souveraineté du peuple, la réconciliation entre la démocratie référendaire et la tradition républicaine française risque d'attendre. Ce paradoxe d'une classe politique à la fois profondément républicaine et intensément méfiante à l'égard du référendum est, du reste, porteur d'une réflexion plus large et plus riche sur le rôle des contre-pouvoirs ainsi que sur le défi que représente l'expression d'une souveraineté démocratique en mesure de se protéger contre ses propres excès. C'est là peut-être une manière de bien distinguer le républicanisme du populisme démocratique.

21. Jean-Marie Denquin, « Faut-il craindre le référendum d'initiative citoyenne ? », *Commentaire*, n° 166, 2019, p. 323-327.

R É S U M É

L'histoire de la pratique référendaire en France est un peu celle d'un rendez-vous manqué avec un univers intellectuel et institutionnel républicain pourtant a priori favorable aux valeurs sous-jacentes à la démocratie référendaire que sont la souveraineté du peuple et la participation des citoyens à la recherche collective de l'intérêt général et du bien commun. À l'exception notable de la période gaulliste, rares sont les moments où référendum et république ont fait bon ménage. Les obstacles conceptuels et contextuels qui expliquent cette méfiance de la tradition républicaine française à l'endroit du référendum ont certes évolué avec le temps, mais ils persistent néanmoins encore aujourd'hui, à l'heure où la démocratie référendaire est davantage revendiquée par des mouvements politiques alternatifs, qualifiés d'antisystèmes.