

Marthe Fatin-Rouge Stéfanini

« Il faut introduire de nouveaux garde-fous au référendum présidentiel »

La juriste réagit aux propositions du président de la République, qui souhaite élargir le champ du référendum aux questions de société et rendre plus accessible le référendum d'initiative partagée



YANN LEGENDRE

ENTRETIEN

Marthe Fatin-Rouge Stéfanini est directrice de recherches au CNRS à Aix-Marseille Université et enseigne le droit constitutionnel comparé. Elle travaille sur la participation citoyenne dans les institutions, en France et à l'étranger, et plus particulièrement sur les modalités de mise en œuvre des différents processus référendaires et leur encadrement.

Comment réagissez-vous à la proposition d'Emmanuel Macron d'élargir le champ du référendum aux questions de société et de soumettre au suffrage universel direct des textes portant sur des sujets comme les questions migratoires ?

Ce projet soulève de nombreuses questions juridiques et reste, en l'état, très flou. L'article 11 de notre Constitution permet au président de la République d'organiser un référendum sur un certain nombre de sujets : organisation des pouvoirs publics, ratification de traités internationaux, réformes relatives à la politique économique, sociale ou environnementale.

Si l'on veut élargir le champ à d'autres domaines, il faut réviser la Constitution. Or, les questions migratoires sont encadrées par de nombreux textes du droit européen et international, qui limitent la marge de manœuvre des politiques que l'on peut engager. Le projet de loi référendaire sur les questions migratoires devrait respecter ces engagements internationaux et les droits fondamentaux inscrits dans la Constitution. Il peut exister une contradiction entre, d'un côté, vouloir élargir le champ du référendum en y intégrant les questions migratoires, et, de l'autre, respecter l'Etat de droit, qui impose le respect de normes supérieures. Le projet évoqué par le chef de l'Etat met en lumière l'importance des limites du processus référendaire et du contrôle de ces limites.

Qui vérifie aujourd'hui la conformité de la question soumise à référendum avec ces normes supérieures ?

Seul le référendum d'initiative partagée (parlementaire puis citoyenne), mis en place en 2008, est encadré, et même tellement encadré qu'aucun ne s'est jamais tenu. Lorsque le référendum est d'initiative présidentielle, ce contrôle n'existe pas. Aucune autorité n'est officiellement chargée de vérifier que la proposition référendaire correspond aux domaines définis à l'article 11.

C'est cette faille de notre Constitution qui a permis au général de Gaulle de proposer une révision constitutionnelle en 1962 par le biais de l'article 11, sans passer par le processus normal de révision constitutionnelle qui prévoit, à l'article 89, que le texte soit discuté et voté par chacune des assemblées puis proposé au référendum ou adopté en congrès à une majorité des trois cinquièmes. La procédure a suscité beaucoup de remous, mais, comme les citoyens se sont prononcés à une majorité importante de 62 %, elle a été considérée comme légitime à l'époque par ce vote positif. Cette interprétation de la Constitution n'a jamais été remise officiellement en cause.

Quelles conséquences craignez-vous en cas d'élargissement des domaines soumis à référendum ?

Le chef de l'Etat, s'il a le soutien du gouvernement, peut interpréter largement l'article 11 et proposer ce qu'il souhaite. Tant que l'on a des gouvernants raisonnables, cela se passe bien, mais, le jour où un gouvernement populiste veut contester les institutions qui jouent le rôle de contre-pouvoirs à l'exécutif, cela peut devenir problématique. Marine Le Pen a notamment affirmé plusieurs reprises que l'usage de l'article 11 pour changer la Constitution par référendum est licite à ses yeux. Il y a là un vrai danger.

Certains veulent croire qu'il y aura toujours des garde-fous. Cependant, on voit bien dans d'autres pays que les garde-fous peuvent vite sauter. L'absence de contrôle préalable du recours au référendum n'est plus du tout adaptée à ce qu'on attend aujourd'hui d'un Etat de droit. Il faut un encadrement plus clair du recours à l'article 11.

Comment ce contrôle du référendum présidentiel pourrait-il s'organiser ?

Si le président veut élargir le champ du référendum, une révision de l'article 11 est nécessaire, afin d'y introduire de nouveaux garde-fous, et notamment un contrôle constitutionnel de tous les processus référendaires, y compris d'initiative présidentielle. Il est indispensable que les autorités soient soumises au même contrôle préalable que les propositions d'initiative parlementaire et citoyenne (le fameux RIP). Certes, on a pu reprocher au Conseil constitutionnel d'accentuer le déséquilibre entre l'exécutif et le Parlement quand il a validé le cumul des procédures utilisées par le gouvernement pour réformer les retraites. Mais il se montre très strict lorsqu'il contrôle le champ d'application du RIP. Il n'y a pas de raison qu'il fasse une différence et exerce un contrôle moins strict lorsqu'il s'agit d'un référendum d'initiative présidentielle, puisque le champ d'application est le même.

Le chef de l'Etat propose aussi d'abaisser à 1 million d'électeurs le seuil du référendum d'initiative partagée, contre près de 5 millions actuellement, et de « donner aux citoyens la possibilité de prendre l'initiative ». Que pensez-vous de ces changements ?

Rendre cette procédure plus accessible et plus citoyenne me semble aller dans la bonne voie. Le déclenchement des procédures référendaires ne doit plus être entièrement maîtrisé par les représentants, comme c'est le cas aujourd'hui malgré plusieurs réformes annonçant des droits nouveaux pour les citoyens. Depuis sa création, le RIP n'a pas été envisagé comme un véritable pouvoir des citoyens. Il serait d'ailleurs plus juste de l'appeler « initiative législative minoritaire », afin de ne pas laisser croire qu'il s'agit d'un référendum, qui n'a pratiquement aucune chance d'avoir lieu.

Faut-il, selon vous, aller plus loin, et instituer un référendum d'initiative ci-

toyenne, comme le réclamait le mouvement des « gilets jaunes », en 2018 ?

A l'heure actuelle, un tel changement serait trop radical compte tenu de nos institutions et de notre histoire politique. Le RIC réclamé par les « gilets jaunes » vise à donner aux citoyens un contrôle sur les institutions à tous les niveaux, à la fois constitutionnel (pour modifier la Constitution), législatif (pour proposer une loi), abrogatif (pour abroger une loi) et révocatoire (pour renvoyer un élu). Une proposition qui réunit un nombre suffisant de signatures serait automatiquement soumise à référendum, après au mieux un contrôle du Conseil constitutionnel, sans passer par le Parlement.

En Suisse, pays qui pratique régulièrement ces processus d'initiative citoyenne (sauf la révocation), la culture de la participation est très importante. Et le risque de veto populaire incite les parlementaires à organiser de nombreuses consultations préalables et à adopter des lois qui fassent consensus. En France, les instruments de démocratie directe font peur depuis la période révolutionnaire. Cette défiance a conduit à privilégier une conception représentative de la manière de légiférer et à négliger la culture de la participation démocratique. Cela ne veut pas dire que nous n'arriverons pas à l'acquiescer, mais des étapes sont nécessaires. C'est dans cette direction qu'il serait intéressant de s'engager aujourd'hui, en développant des niveaux intermédiaires pour s'accoutumer progressivement à ces nouvelles modalités de participation citoyenne.

Quels pourraient être ces niveaux intermédiaires ?

Il existe toute une palette de procédures possibles, entre le référendum d'en haut – c'est-à-dire présidentiel – et le référendum d'en bas – d'initiative citoyenne. Je pense notamment à l'initiative populaire d'agenda, un instrument qui reste peu connu en France, mais qui existe dans plusieurs pays, comme l'Espagne, où il a permis de conférer, en 2022, la personnalité juridique à la lagune Mar Menor, près de Murcie. L'initiative populaire d'agenda permet aux citoyens de soumettre une proposition de loi au Parlement : à partir du moment où un certain nombre de participants l'ont soutenue, le Parlement est obligé de s'en saisir. Il peut soit la reprendre telle quelle, soit décider de la modifier, ou bien encore la rejeter, ce qui est le cas en Espagne ou dans les autres pays qui mettent la procédure en pratique. Dans certains Etats, il est prévu que, si le Parlement refuse de voter le texte, ce dernier peut être soumis à référendum.

Vous vous intéressez aussi aux référendums adossés à une convention citoyenne. Quel peut être l'intérêt d'un tel processus ?

La procédure la plus aboutie est la Citizens'Initiative Review organisée dans

l'Etat de l'Oregon, aux Etats-Unis. Lorsqu'une proposition d'initiative populaire est soutenue par un certain nombre de citoyens, une commission délibérative composée de citoyens tirés au sort est mise en place. Elle a pour mission de réfléchir au contenu et aux conséquences de la proposition de loi, et de donner un avis, avant l'organisation d'un référendum. Une brochure est publiée avec la synthèse des opinions favorables et défavorables accompagnées des arguments de part et d'autre. Elle est envoyée aux votants avec le matériel électoral afin que chacun puisse choisir en connaissance de cause et évaluer les conséquences de son choix.

En Irlande aussi, une succession d'étapes a conduit à utiliser conjointement la convention citoyenne et le référendum, alors que cela n'avait pas été pensé au départ. Une convention citoyenne a été organisée pour réfléchir aux révisions constitutionnelles devenues nécessaires avec l'évolution de la société. Puis les propositions retenues – sur le mariage homosexuel et l'IVG notamment – ont fait l'objet d'un référendum, obligatoire dans le cadre du processus de révision constitutionnelle irlandais. Les échanges et délibérations des conventionnels ont été rassemblés et portés à la connaissance des électeurs avant le référendum, ce qui a permis un débat approfondi.

On a vu l'impact considérable des « bulles de filtres » et des fausses informations sur le référendum du Brexit en Grande-Bretagne. Est-il encore possible de garantir un débat public de qualité lors d'une campagne référendaire, à l'ère des réseaux sociaux ?

La loyauté et la clarté des informations fournies aux citoyens avant un référendum sont un enjeu fondamental pour garantir un débat public satisfaisant. Organiser conjointement une convention citoyenne et un référendum peut être un moyen de contribuer à ce que la délibération, indispensable à l'exercice de la démocratie, ait lieu dans de bonnes conditions.

En Suisse, les pouvoirs publics doivent délivrer une information claire et équilibrée quand une initiative populaire est organisée. Des vidéos sont réalisées et diffusées sur les réseaux sociaux, avec des explications et les arguments pour et contre. Si l'on veut élargir la pratique du référendum en France, cette information doit être organisée et soumise à des règles.

Pour autant, les risques liés aux réseaux sociaux ne sont pas très différents dans le cas du référendum que pour un autre type de scrutin. La régulation des plates-formes et la formation de l'esprit critique des citoyens sont également indispensables pour garantir une campagne loyale lors de l'élection de nos représentants. L'exercice même de la démocratie en dépend. ■

PROPOS RECUEILLIS PAR CLAIRE LEGROS

“ L'ABSENCE DE CONTRÔLE PRÉALABLE DU RECOURS AU RÉFÉRENDUM D'INITIATIVE PRÉSIDENTIELLE N'EST PLUS DU TOUT ADAPTÉE À CE QU'ON ATTEND AUJOURD'HUI D'UN ÉTAT DE DROIT ”