

Référendum : les conditions nécessaires

Gil DELANNOI
Juin 2025

Un peu d'histoire

Le 13 mai 2025, lors d'une longue émission de télévision, le président Macron a suggéré la possibilité de recourir au référendum avant la fin de son mandat. Il a précisé que plusieurs questions seraient posées le même jour.

L'hypothèse reste un peu floue. Elle suggère tout de même que plusieurs textes seraient soumis au vote le même jour. Cela s'éloigne d'une autre option parfois mentionnée consistant en quelques « questions multiples » adressées au corps électoral sous forme de consultation de l'opinion par voie directe.

L'un des référendums évoqués par le président viendrait à la suite du débat législatif en cours sur la « fin de vie ». De ce fait, le flou présidentiel n'est peut-être guère plus qu'une menace légèrement voilée adressée aux parlementaires en cas de refus ou blocage à l'Assemblée ou au Sénat.

Quoi qu'il en soit, en matière d'usage du référendum, le président Macron a fait un pas dans la bonne direction. La méthode par plusieurs référendums le même jour résout un problème assez facile mais longtemps resté sans solution.

Je parlerai ici, aussi peu que possible mais parfois, à la première personne, parce que j'ai un peu partie liée à cette proposition et sa récente histoire. Dans une rencontre informelle et semi-publique en 2012 à laquelle j'avais participé, le candidat et imminent président Hollande avait écarté l'idée de référendum parce que cette procédure en France se traduisait dans tous les cas, selon lui, en un dévoiement de la procédure. Ce défaut avait deux sources : à l'instigation du président et du gouvernement transformant le référendum en question de confiance portant sur eux-mêmes plus que sur la question ou, en sens inverse mais avec le même effet, la question sincère étant retournée en instrument de défiance contre eux et leur politique. La substance de la question passerait à chaque fois au second plan. Cette analyse est très exagérée si l'on fait le bilan des référendums, mais elle n'est pas dépourvue de tout fondement. En réponse j'avais proposé la solution à « plusieurs questions le même jour », d'abord au président puis à son premier ministre Jean-Marc Ayrault. Je l'ai ensuite développée dans quelques écrits que je résume, précise et complète ici.

NB : Je ne parle pas du bilan des référendums en France et de l'évaluation critique du cadre juridique actuel. Il vient d'être parfaitement fait dans « Le référendum, réalité ou mirage de la Ve république » par Jean-Éric Schoettl dans une note de mai 2025.

Comme nous le verrons en énonçant plusieurs conditions nécessaires au bon usage du référendum, ce premier point sur la simultanéité des questions est important. C'est le meilleur remède à l'usage plébiscitaire et personnel du référendum. Plusieurs questions (trois par exemple) empêchent ou limitent beaucoup la mise en jeu d'un pouvoir et de son titulaire qui a parfois lieu à travers une seule proposition « à prendre ou à laisser ». Le détournement d'une question en motion de défiance envers la personne qui l'a posée devient improbable dans ce cas. Il est peu plausible de personnaliser les « oui ou non » à plusieurs questions simultanées quand celles-ci sont diverses. Même une exception ne réfuterait pas cette tendance.

Pourquoi ne pas y avoir pensé plus tôt ? Il y avait l'exemple suisse des « blocs de votations » référendaires. Peut-être l'exemple suisse n'appelait-il pas la comparaison parce que cette pratique en Suisse est redoublée par un gouvernement par directoire de sept membres en rotation pour la présidence de la Confédération, ce qui dépersonnalise même l'exécutif.

L'autre explication, c'est que tout en déplorant l'usage plébiscitaire souvent reproché au général de Gaulle, on admettait que la demande d'un consentement populaire restait justifiée sur les questions les plus cruciales, questions exceptionnelles et des plus rares. Ainsi, pour l'abandon de la monnaie nationale en question dans le référendum de 1992. Le plus étonnant aurait été d'en rester à la procédure parlementaire. C'est pourtant ce que firent tous les autres pays membres lors de la ratification du Traité de Maastricht, à l'exception du Danemark. Ne sondons pas ici ce mystère ou cette révélation.

Pour un éventuel référendum à venir, le président Macron paraît donc avoir retenu une des conditions nécessaires au bon usage. Mais il y a d'autres conditions à remplir. Et si toutes ne l'étaient pas, il en faudrait néanmoins plus d'une seule pour que les référendums contribuent favorablement à la démocratie en France. Si nous assistons à un commencement, ce n'est vraiment que son tout début.

Avant de passer à une énumération initiale de ces conditions, rappelons par bonne méthode et prudence que dans un résultat politique, *la procédure compte toujours en partie et n'explique jamais tout*. J'insiste sur ce point parce que les discussions sur les procédures sont souvent parasitées par une perception sélective des données. Tel ne retient que quelques référendums qu'il juge catastrophiques et condamne en bloc la procédure. Tel autre ne retient que les exemples à ses yeux réussis.

De plus, que ce soit dans un régime principalement représentatif indirect ou dans un régime de démocratie directe ou semi-directe, tout usage du référendum doit remplir ces conditions pour être honnête, sérieux et crédible. L'absence de toutes ou plusieurs d'entre elles affaiblit la sincérité, la pertinence et la légitimité de l'usage.

Une procédure doit être comprise et appliquée dans ses propres termes, sans rechercher des effets collatéraux qui la détournent de son principe. Utiliser le référendum pour diviser l'opposition ou pour se légitimer en obtenant une nette victoire supposée acquise par la nature de la question, c'est se moquer de la procédure. Honnêtement utiliser le référendum se fait à plusieurs conditions, entraîne plusieurs obligations.

Enfin, s'il y a la procédure, il y a aussi les acteurs : éviter tout usage maladroit ou malhonnête du référendum incombe à toutes les parties concernées. L'obligation de traiter les questions avec tact et sérieux s'impose autant aux exécutants qu'aux initiateurs, autant aux élus qu'aux électeurs. Cette obligation est morale autant que légale. Les aspects techniques sont ici nécessaires. Ils ne sont pas suffisants. Il faut que l'état d'esprit des acteurs (ou mœurs politiques) vienne renforcer les dispositions de la loi.

Voici l'esquisse d'une *série de conditions* que cette note tentera d'éclairer :

1. Un référendum doit proposer deux options présentant l'une et l'autre des avantages et des inconvénients.
2. L'initiateur n'indique aucune option comme entièrement bonne ou entièrement mauvaise.
3. Une mise en œuvre du résultat doit être garantie.
4. Plusieurs questions portant sur des sujets variés et appartenant à des domaines différents doivent être posées dans le cadre d'un seul scrutin le même jour.
5. L'acclimatation du référendum dans un système politique suppose une routinisation de la procédure à travers sa répétition régulière.
6. Toute acclimatation du référendum est meilleure quand elle est pratiquée sur plusieurs échelles : locale, régionale, nationale, voire, ce qui serait inédit, internationale.
7. La validité d'un référendum ne doit pas être liée à un quorum élevé portant sur les inscrits.

Examen des conditions

Condition 1 : un référendum est fait de bonne foi et utilement quand chaque option proposée comporte des avantages et des inconvénients, et cela pour l'initiateur et le décideur (ici le corps électoral en son entier) en vue d'un bien commun et collectif.

La proportion d'avantages et d'inconvénients varie évidemment selon les questions. Il est d'autant plus important que chaque option présente des avantages et des inconvénients reconnus par tous ou presque tous. Cela revient à dire que la question dans son ensemble vaut d'être posée et qu'il existe différents chemins, différentes décisions possibles ainsi que des conséquences contrastées. Cette condition permet d'ouvrir le référendum à des domaines nombreux et ne le réserve plus aux questions solennelles ou souveraines. Cela le dédramatise. Les référendums dramatiques aux conséquences systémiques lourdes devraient être l'exception et non la norme. En outre, la moindre des choses est que les deux options soient possibles à mettre en œuvre.

Condition 2 : un référendum est d'autant plus ouvert et libre d'arrière-pensées que l'initiateur de la procédure n'a pas indiqué avec insistance une et une seule bonne réponse possible. Un référendum ne saurait consister à extorquer un consentement. La question ne peut être fermée avant même d'avoir été ouverte.

Il est trop fréquent et assez rarement nécessaire que l'initiateur, quel qu'il soit, indique sa préférence. Il suffit que la question soit pertinente, son résultat utile. Tous les référendums ne peuvent remplir cette condition. Il est néanmoins souhaitable qu'elle devienne plus habituelle. Choisir entre deux options ne revient pas systématiquement à donner raison aux uns et tort à d'autres, à gagner ou perdre intégralement une bataille. Ce point complète la dédramatisation. C'est un moyen de dépersonnaliser la consultation et de se concentrer sur la substance de la question.

Condition 3 : Une mise en œuvre du résultat doit être garantie. L'absence de suites, l'abandon du choix accompli lors du référendum doit être rendu impossible. Cette interdiction d'abandon n'entraîne aucune rigidité : un amendement du résultat selon des formes clairement définies est possible s'il est précisément prévu et encadré. Même un référendum consultatif doit être assorti de formes légales intégrant l'effet de son impact et le prolongement de sa discussion. Ce type de consultation, par définition laissée à la discrétion de l'institution qui la fait, devient contraignante avec un résultat massif (70%, 80 ou plus). Un référendum suivi d'une élaboration juridique ouverte par le thème du référendum (obligeant à légiférer dans telle ou telle direction) laisse plus de marge au législateur si le résultat est serré. Un référendum, présenté comme sans recours, est affaibli par un score étriqué.

Condition 4 : Dans le cadre d'un seul scrutin le même jour, plusieurs questions portant sur des sujets différents et appartenant à des domaines divers ou, au moins, portant sur différents aspects d'un même thème sont posées simultanément. Ce nombre d'objets (deux au minimum), constitue un référendum multiplié ou « bloc ». C'est le meilleur moyen de centrer l'attention sur le contenu des questions. Ce vote multiplié rend plus difficile, plus improbable, toute interprétation globale et unilatérale de l'ensemble du scrutin.

Le domaine et la formulation des questions pouvant être soumises à un référendum fait l'objet d'un contrôle institutionnel. Tout cadre légal l'impose. Cela implique par ailleurs que ce domaine ne soit ni trop étroit, ni illimité. En sens inverse, le contrôleur doit fermement protéger le droit d'initiative. En privilégiant une conception strictement restrictive de la conformité, il abuserait de son pouvoir.

Condition 5 : L'acclimatation du référendum dans un système politique suppose une routinisation de la procédure à travers sa répétition régulière. Cela revient à une répétition périodique, coutumière ou exigée par la loi, afin que l'usage du référendum soit stabilisé, ayant cessé d'être une procédure exceptionnelle.

Condition 6 : Toute acclimatation du référendum est meilleure quand elle est pratiquée sur plusieurs échelles : locale, régionale, nationale, voire, ce qui serait inédit, internationale. Les enjeux, les délibérations induites par le débat précédant le vote, les impacts de la mise en œuvre changent selon l'échelle. La démocratie locale enracine et banalise une démocratie de

plus grande échelle. Le cadre national reste privilégié en tant que lieu de la souveraineté populaire. Dans l'hypothèse d'un référendum à l'échelle supranationale, celle de l'Union européenne par exemple, les obstacles à surmonter seraient comparables, en plus étendu et dispersé, à la diversité linguistique suisse. L'obstacle linguistique est moins clivant dans un référendum que dans un parlement. Un parlement bilingue est souvent déséquilibré en son sein ainsi que coupé d'une population en totalité qui ne peut être entièrement bilingue. S'il est parfois délicat de traduire la même question en diverses langues, c'est moins compliqué que le multilinguisme confiné dans un parlement.

Condition 7 : La validité d'un référendum ne doit pas être liée à un quorum élevé portant sur les inscrits. Cette supposée précaution en effet pousse à l'abstention, multiplie les scrutins sans effet, induit une forme de veto dilué dans la population, car les abstentionnistes votent alors implicitement pour le « statu quo ». On n'échappe à ce travers que si l'enjeu n'est pas « oui » ou « non » mais un choix entre deux projets différents. Dans ce cas les abstentionnistes ont moins d'influence sur le résultat. Avec un quorum élevé augmente le risque de multiplier les scrutins sans conséquences. Un effet d'autodestruction de la procédure est un grand danger. Avoir fait se déplacer les votants pour rien, faute d'avoir atteint le quorum d'inscrits, n'est pas souhaitable. Une méfiance durable envers les institutions en découlera à long terme.

Autre verrou possible comparable au quorum : la nécessité d'une majorité qualifiée supérieure à « la moitié des voix plus une ». La majorité simple ne suffit pas, une majorité qualifiée est requise. Une majorité qualifiée se justifie parfois. N'oublions jamais cependant que son autre nom est le veto. Une majorité qualifiée de 60% signifie que 40% exercent un droit de veto. Certains avaient souhaité que le Brexit ait une barre de 60% favorables. Cela revient à donner un droit de veto à 40% des Britanniques. Mais alors, si c'est nécessaire pour sortir, pourquoi ne le serait-ce pas pour entrer, par exemple ? Si une adhésion à l'UE était requise à 60%, 40% des votants auraient un droit de veto sur l'adhésion à l'Union européenne. Une bonne précaution, également ?

Conclusion : Tout est question d'équilibre à trouver entre dramatisation et dédramatisation de la procédure et de ses enjeux. La diffusion d'information par le gouvernement et le parlement, la majorité et l'opposition, les partisans des différentes options, tous ces éléments comptent autant que le sentiment de prendre une décision respectable parce que commune. Le but poursuivi n'est pas l'intelligence collective, chose évanescence relevant du mythe ou de l'approximation, mais la responsabilité prise dans la décision et la légitimité obtenue dans l'exécution. Un référendum bien fait attache la population à son régime politique, atténue l'écart entre « eux et nous », gouvernants et gouvernés.

* * *

L'acclimatation du référendum se fait par la connaissance de l'outil, sa banalisation. Le paradoxe ne doit plus en être un : l'usage le plus efficace, le plus mesuré et le plus démocratique du référendum suppose des référendums plutôt qu'un, selon les différentes modalités que

permet ce principe (plusieurs le même jour, ou au moins tous les deux ou trois ans, ou par élargissement du domaine des questions etc.). Le référendum apporte stabilité et mouvement si et seulement si l'on est prêt à l'acclimater. Aucun essai n'est, par ailleurs, exempt d'erreurs et de risques. Acclimater le référendum par une régularité temporelle et formelle n'est pas la solution toute faite et sans défaut, mais refuser le référendum par principe ou le réduire à un strict minimum qui ne pourrait être qu'arbitraire, est la pire des solutions.

Au moins si les conditions sont remplies, l'électorat ne répondra pas à côté de la question. L'initiateur ne pourra ni bénéficier d'un effet plébiscitaire, ni piéger l'électorat ou les acteurs politiques, ni se piéger lui-même en ratant un coup stratégique indirect. Quelques exemples d'usages maladroits ou malavisés figurent ici en Annexe.

L'irréflexion massive serait, disent les critiques, inévitable dans un corps électoral sur des questions posées en substance par des référendums. La charge de cette preuve incombe à ses détracteurs. Rares sont les arguments hostiles qui ne portent pas sur un résultat qui déplaît. Or c'est la moins probante des critiques, celle qui renvoie inmanquablement à l'opinion du détracteur. A l'évidence, l'information dans une campagne référendaire n'est ni parfaite ni dépourvue de manipulation, mais elle a l'avantage d'être centrée sur un seul ou peu de thèmes. A défaut de faire le tour de la question, au moins ne peut-on ni la camoufler ni la passer sous silence comme dans le catalogue d'un programme électoral. Si le référendum est intéressant, c'est aussi parce qu'il écarte le plus souvent l'habituel et confus mélange de discernement et de passion souvent lié à la contrainte de ne choisir, et souvent par défaut, qu'une personnalité. C'était dans mon programme, dit l'élu, et donc je l'applique sous autre forme de consultation. Mais qui vote pour 100% d'un programme quand on doit départager deux candidats ?

Et pour finir, toujours bon à savoir : il n'existe ni essence ni nature en matière de procédure. Toute procédure a une marge d'incertitude, d'imprévisible et quelque chose d'aveugle aux conséquences de ses résultats. Juger de la valeur d'une procédure seulement en référence à ce qu'en espérait tel acteur ou telle idéologie, c'est se comporter comme un sportif qui n'accepterait le score d'un match que si celui-ci lui donne la victoire.

Gil DELANNOI
Chercheur et professeur à Sciences-Po Paris
Juin 2025

Annexes

Ces annexes attirent l'attention sur les usages anormaux du référendum, brillants ou ineptes, intentionnels ou imprévus.

Général de Gaulle :

La question de confiance personnalisée a été déployée à l'échelle référendaire par le Général de Gaulle qui s'en fit une spécialité. Tous les référendums associés à De Gaulle ne furent pas de ce type. La constitution de la Ve République approuvée par référendum en septembre 1958 suit une procédure classique de ratification constituante par la souveraineté populaire (participation : 80%, oui : 82,6%). De même, la ratification des accords d'Évian conduisant à l'indépendance de l'Algérie le 8 avril 1962.

L'usage gaullien le plus spécifique vise à contourner des votes parlementaires défavorables à une réforme envisagée. Plutôt que la dissolution, De Gaulle utilise un référendum pour imposer aux parlementaires ce qu'ils refusent : le 27 octobre 1962, l'élection du président au suffrage universel (oui : 62%). Il échoue le 27 avril 1969, proposant une réforme du Sénat et une décentralisation régionale (non : 52%).

La pratique gaullienne établissait que le président était par référendum responsable devant le peuple comme un Premier ministre devant une assemblée. Donner au peuple la faculté de censurer le président n'est pas un risque négligeable. La personne mise ainsi en ballottage référendaire finit par compter davantage que la substance de la question, puisque le président met sa démission dans la balance. Il y a quelque pression affective dans ce comportement : si et seulement si vous acceptez mes conditions, je reste. Le vote de l'élection du président au suffrage universel en 1962 fut assez net pour que les deux sortes d'approbation qui viennent être décrites puissent être admises à part entière. Le tout fut obtenu contre la grande majorité des forces politiques et des élites. De Gaulle ne put rééditer cet exploit en 1969. Les événements de mai 68 l'avaient amoindri. Le référendum, cette fois encore, porta sur son maintien au pouvoir plutôt que sur le contenu des propositions, celles-ci étant par ailleurs moins importantes que la réforme de 1962. Diverses élites en 1969 étaient toujours contre lui, comme en 1962. Un soutien populaire érodé ne permettait plus de les contourner.

De tels exemples ne sont donc concluants ni pour ni contre le référendum. Parions que l'élection du président au suffrage universel aurait pu être obtenue par un autre dirigeant, mais probablement pas par un autre moyen. Le référendum de 1969 était un défi lancé au « dix ans ça suffit » de Mai 68. Le moment historique se prêtait à cet usage fataliste de la procédure. L'Assemblée nationale avait été dissoute en juin 1968 et ne pouvait l'être de nouveau. Le référendum de 1969 était nécessairement plébiscitaire. En ce sens, De Gaulle, contrairement à d'autres apprentis-sorciers, ne s'est pas complètement piégé lui-même. Pile : il gagnait ; face : il trouvait dans la démission immédiate une sortie honorable.

Pour arriver à cette finalité plébiscitaire, pour De Gaulle ou d'autres dirigeants charismatiques, il est indispensable d'indiquer très clairement qu'une seule réponse est souhaitée et qu'elle englobe le « quoi » et le « qui ».

François Mitterrand :

En recourant au référendum pour ratifier le Traité européen de Maastricht, Mitterrand courut un grand risque, puisque la victoire souhaitée fut acquise de peu (51%). L'importance des réformes, notamment l'abandon du franc, justifiaient pleinement le recours à la souveraineté nationale directe, et pourtant tous les partis furent déçus par le résultat. Les opposants n'avaient pu stopper la machine européenne. Les partisans eurent une frayeur rétrospective. Chacun pouvait à tort en conclure : à quoi bon le référendum ?

Jacques Chirac :

En 2005, l'échec du référendum sur les traités européens, improprement appelés constitution, n'a rien de plébiscitaire de la part d'un président Chirac supposé « gaulliste ». Après un non plutôt net (54,6%) le président reste en place et ne tente même pas de répercuter, d'une manière ou d'une autre, la décision des Français à l'échelle européenne. En laissant entendre que ce vote finalement avait affaibli la position française en Europe, Chirac se contentait de suggérer que les votants s'étaient punis eux-mêmes.

Le défaut dans l'usage du référendum vient ici du fait que seule l'approbation était supposée devoir être suivie d'effets. Le refus n'eut d'impact ni sous le mandat Chirac, ni ensuite, puisque son successeur reprendra nombre de points rejetés en 2005 en faisant ratifier le traité de Lisbonne par le Parlement français.

Le seul aspect réussi de la stratégie de 2005 fut la division de l'opposition, notamment celle du parti socialiste. Le référendum, pour ses initiateurs gouvernementaux, portait peu sur le contenu de l'alternative, tant le résultat (à tort) semblait acquis. Les calculs étaient collatéraux : diviser l'opposition, conforter la présidence, affirmer une présence française en Europe. Le coup était, une fois encore, un peu tordu.

David Cameron :

Un référendum de radicalisation sert moins à poser la question qu'à faire monter les extrêmes pour mieux les récuser, à rigidifier les deux options pour que la seule dite raisonnable l'emporte. Il s'agit d'allumer un feu dans l'arène partisane pour mieux l'enfumer. Dans ces usages-là le référendum n'est évidemment pas un instrument de démocratie directe, ni semi-directe, ni même l'inclusion d'un peu de démocratie, directe ou consultative, dans le système politique. C'est seulement un subterfuge parmi d'autres dans le sac à malice de l'exécutif.

Trop de tactique nuit souvent à la stratégie. David Cameron réussit le coup de la radicalisation des enjeux en Ecosse, en imposant le tout ou rien comme référendum aux Ecossais : l'indépendance ou rien, pas de dévolution supplémentaire. Le 19 septembre 2014 le non à l'indépendance l'emporta (55,3%), conforté par une très forte participation.

Comme le signalait Machiavel, un même coup réussit rarement deux fois. Au lieu de faire ratifier par le parlement ou de soumettre tel quel au référendum les nouvelles exemptions obtenues par le Royaume-Uni dans l'Union européenne, c'est la tactique du tout ou rien qui est reconduite par le même premier ministre. Ainsi le Brexit vint.

Le départ (*Leave*) de l'Union européenne l'emporte le 23 juin 2016 (51,9%). Ensuite le conflit des légitimités (référendaire contre parlementaire) et les oppositions de diverses natures bloquent tout accord avec l'UE. La légitimité du référendum et celle du parlement se neutralisent et la comédie dure de compromis inachevé en compromis inachevable avec l'UE sur la sortie. C'est le recours tardif à la dissolution qui débloque la situation. Le nouveau premier ministre issu d'un changement intra-partisan (Boris Johnson) provoque des élections anticipées qui, le 12 décembre 2019, lui donnent une majorité pour un Brexit définitif.

On a beaucoup critiqué cette campagne britannique de 2016. Il faut rappeler qu'elle ne portait que sur des positions en retrait de l'Europe : la diminution obtenue par Cameron ou la rupture eurosceptique revendiquée depuis longtemps par une fraction au parlement. L'alternative n'était pas « plus ou moins » d'Union européenne, mais « moins ou plus du tout ». Un euroscepticisme britannique de longue date était à l'œuvre dans cette alternative. De plus, à la peur, peut-être surévaluée, de l'Europe bureaucratique on a opposé la peur, peut-être aussi surévaluée, d'un effondrement national intrinsèquement lié à toute sortie de l'Union européenne. La peur était agitée dans les deux camps. En fait, les Britanniques n'avaient jamais posé qu'un seul pied dans le chantier de l'Europe en construction. La victoire de Boris Johnson en 2019 accrédite la thèse d'un référendum du Brexit non dépourvu de signification profonde, certes facultatif et opposé aux choix réitérés par les parlementaires. Cameron s'est trompé, mais personne n'était dupe, lui excepté.

François Hollande :

« Le référendum, ce serait bien, si les gens répondaient à la question. » La formule assassine est de François Hollande. Il se trouve qu'un président français est le plus mal placé pour faire cette objection car, au fait, qui pose la question ? Le président et le gouvernement, à l'évidence, peuvent faire en sorte de la poser comme il convient, et même comme il leur convient.

Voilà donc un Président renonçant à l'une des prérogatives de l'exécutif français. Hollande avait été marqué par les deux référendums sur l'Union européenne. Même quand l'intention n'est pas plébiscitaire comme du temps du général de Gaulle, un référendum se transforme parfois en vote de confiance ou de défiance envers le gouvernement et le président. Comment parvient-on à une telle conclusion ? Probablement en lisant des enquêtes d'opinion attestant que les Français restaient en 2005 en majorité favorables à l'existence de l'Union européenne. Or les électeurs savaient que Chirac ne démissionnerait pas. Pourquoi l'aurait-il censuré ? Quant à la tendance à répondre à côté de la question, est-elle vérifiée ? La contradiction entre un électorat qui se dit plutôt favorable à l'Union européenne et un vote contre son développement n'est pas très convaincante, car rien n'empêche de souhaiter l'existence d'une Europe unie et solidaire sans être satisfait de la version proprement indiscutable qui en est proposée.

En politique l'accord sur une destination commune n'a jamais contraint au choix unique d'une route exclusive et sans bifurcations. Ce sont les moyens utilisés plus que leurs finalités qui ont ruiné maints projets politiques. Le processus européen ne fait pas exception sur ce point.

Les arguments utilisés lors des campagnes ne sont pas non plus sans conséquence. La divergence des deux référendums s'explique, entre autres choses, par le slogan de 1992 « l'Europe vous protège ». La promesse était difficile à resservir en 2005, faute de preuves tangibles. De plus, le texte proposé n'était pas une constitution et le fait de l'avoir prétendu a compté dans la punition administrée par les Français et les Néerlandais. Le refus de 2005 s'explique enfin par l'absence de limite territoriale et culturelle fixée à l'Union européenne au moment même où l'on demande de ratifier l'extension de pouvoirs supranationaux européens. L'incapacité des dirigeants européens à relier un futur possible à un passé reconnu expose à la critique une Europe de la table rase qui paraît bien plus abstraite qu'une Europe remémorant ses sources gréco-latines, judéo-chrétiennes, rationalistes et romantiques.

Ces doutes qui, parmi d'autres, ont pesé dans la décision, ne sont pas à côté de la question. Celle-ci ne fut que troublée. Ce qu'on peut concéder à l'argument de François Hollande se situe un peu en dehors de son propos : c'est que le caractère extraordinaire et stratégique de référendums qui ne demandent qu'un consentement sans offrir aucune alternative, joue en faveur du rejet en coalisant des « non » parfois contradictoires. Il n'en reste pas moins que la liberté consiste autant à pouvoir dire « non » que « oui ».

Annexe suisse :

Le nombre des référendums est le facteur le plus décisif pour déterminer le type de démocratie qui résulte de l'usage du vote populaire direct. Seule une fréquence élevée acclimata la procédure à un pays, un régime, un public, un contexte. L'habitude est la seule banalisation réalisant une expérience continue, donnant une connaissance du potentiel du référendum et permettant, de même, la mesure de ses limites.

Cela dit, la fréquence à elle seule ne définit pas la démocratie directe. Pour que celle-ci soit effective, il faut que toutes les questions essentielles soient soumises à référendum. Une multitude de référendums sur des sujets mineurs ou secondaires peut avoir un grand impact politique, mais cela ne définit pas un régime de démocratie directe. Pour que la démocratie soit directe, il est nécessaire que presque tous les sujets soient susceptibles d'être soumis à un référendum, et cela n'est possible qu'en combinant la pétition visant à abroger une loi et l'initiative qui vise à proposer une nouvelle loi. En donnant au peuple dernier et premier mots, la Suisse est seul pays où la souveraineté parlementaire va entièrement de pair avec la souveraineté populaire.

Les référendums fédéraux à l'échelle nationale en Suisse ont une moyenne supérieure à 3 par an. Sur plus de 600 référendums depuis 1848 l'ordre de grandeur est identique en matière de rejets et d'adoption : environ trois cents de part et d'autre. La tendance est stable (ces chiffres sont actualisés de mois en mois sur le site du Conseil fédéral cité en bibliographie). Il en résulte une impression d'équilibre entre adoptions et rejets.

Les « non » semblent l'emporter légèrement en proportion, mais il faut corriger cette impression, car ce sont surtout les initiatives populaires qui sont rejetées. Les référendums obligatoires, portant sur des matières constitutionnelles importantes, sont adoptés dans une proportion des trois quarts.

Dans une démocratie directe contemporaine l'usage intensif du référendum se double alors d'un véritable parlement actif, compétent et serviable, d'un gouvernement aussi peu personnalisé que possible exercé à travers un directoire, d'un fort légalisme et d'un sens de la responsabilité politique partagé par toutes les composantes de la population.

Il est, la plupart du temps, fallacieux (en Suisse ou ailleurs) d'opposer démocratie parlementaire et référendum. Ils se combinent de différentes manières. L'exemple suisse montre qu'ils se renforcent l'un l'autre. Dans tout référendum le parlement a eu aussi son mot à dire. Le parlement suisse fait, à ce qu'il semble, un travail plus intensif et plus décisif que le Parlement français. La multiplicité des référendums n'y est pas pour rien. D'ailleurs, chaque parlementaire dispose du droit d'initiative ainsi que les cantons.

Bilan de ce qui précède :

Ces différents exemples montrent que la plupart de ceux qui ont employé le référendum en Europe (la Suisse exceptée et dans une bien moindre mesure, l'Italie) durant les dernières décennies l'ont fait le plus souvent sans en respecter l'esprit. Ils l'ont détourné d'un usage démocratique authentique parce qu'ils visaient des profits tactiques. Ces coups politiques référendaires, réussis ou ratés par leurs auteurs, ne sont pas probants. Leur caractère maladroit ou malin a nourri une partie des objections à l'usage du référendum.

Il ressort de ce tableau historique que les critiques des référendums doivent être adressées avant tout à leurs initiateurs. La démocratie directe ou semi-directe n'est pas le problème, puisqu'elle est bien autre chose que l'usage rare, plébiscitaire ou stratégique d'un référendum réduisant les options, soit à consentir sans avoir participé le moins du monde à l'élaboration du projet, soit à tout refuser en bloc, parfois sans même que ce refus soit suivi du moindre effet.

Un dernier point de méthode :

Pour évaluer l'usage général du référendum dans un régime démocratique, la grille suivante est le strict minimum toujours requis. D'autres critères pourront y être ajoutés.

- ⇒ Faculté : qui et comment déclenche, met en œuvre la procédure.
- ⇒ Niveau : combien de niveaux et à quelles échelles territoriales.
- ⇒ Fréquence : ou rythme, nombre et périodicité des référendums.
- ⇒ Calendrier : définissant les étapes de chaque procédure.
- ⇒ Champ (des questions) : étendu ou restreint.
- ⇒ Nombre (des questions) : le même jour, ou en un an etc.
- ⇒ Rédaction (des questions et des réponses) : texte de loi ou autre procédé ; « oui/non » ou autres procédés.
- ⇒ Suites : juridiques des votes.
- ⇒ Relation : imposée ou facultative avec d'autres procédures et pouvoirs institués.

Repères bibliographiques :

Aubert (Jean-François), « La formation du régime politique suisse », *Pouvoirs, La Suisse*, n°43, 1987, p.5-15.

Chollet (Antoine), *Défendre la démocratie directe*, Lausanne, Presses Polytechniques et Universitaires Romandes, 2011.

Denquin (Jean-Marie), *Référendum et plébiscite*, Librairie générale de Droit et de Jurisprudence, 1976.

Egger (Clara) & Magni-Berton (Raul), *Le R.I.C., référendum d'initiative citoyenne*, FYP Editions, 2019

Lambelet (Jean-Christian), *De la Démocratie en Suisse*, Slatkine, 2019.

Morel (Laurence), *La question du référendum*, Presses de Sciences-Po, 2019.

Morel (Laurence) & Qvortrup (Matt) ed, *The Routledge Handbook to Referendums and Direct Democracy*, 2018.

Les synthèses et résultats des référendums et votations en Suisse sont actualisés sur le site de la Chancellerie du Conseil Fédéral :

<https://www.bk.admin.ch/bk/fr/home/droits-politiques/referendum.html>