

Onze référendums simultanés :

un choc de confiance
démocratique

Pascal Jan
Olivier Rozenberg

Onze référendums simultanés : un choc de confiance démocratique

AVERTISSEMENT

La mission de la Fondation Jean-Jaurès est de faire vivre le débat public et de concourir ainsi à la rénovation de la pensée socialiste. Elle publie donc les analyses et les propositions dont l'intérêt du thème, l'originalité de la problématique ou la qualité de l'argumentation contribuent à atteindre cet objectif, sans pour autant nécessairement reprendre à son compte chacune d'entre elles.

Pascal Jan
Olivier Rozenberg

S O M M A I R E

Avant-propos	5
Introduction	7
La possibilité juridique	11
L'opportunité politique	19
Les avantages d'un questionnement multiple	23
Onze questions simples	29
La fin du cumul entre une fonction exécutive locale et parlementaire	31
La fin de tout cumul pour les ministres	35
Le droit de vote des étrangers aux élections locales	37
La sélection des sénateurs	40
Le renforcement de la référence à la laïcité dans la Constitution	43
La suppression du mot « race » dans la Constitution	45
Le statut pénal du chef de l'Etat	47
La fin de l'appartenance au Conseil constitutionnel pour les anciens présidents de la République	49
La ratification de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires	50
La constitutionnalisation de la concertation sociale	53
Le renforcement de l'objectif de parité dans la Constitution	54
Conclusion	57

AVANT-PROPOS

Cet essai propose une réflexion hypothétique sur la mise en œuvre du programme de François Hollande en matière institutionnelle et constitutionnelle. Face à la densité de ce programme, d'une part, et aux difficultés juridiques et politiques que soulève sa mise en œuvre d'autre part, nous questionnons la possibilité d'organiser des référendums simultanés, c'est-à-dire différents référendums le même jour. Cet essai en établit d'abord la faisabilité juridique. Il fait valoir ensuite son opportunité politique ainsi que les avantages normatifs associés à un questionnement multiple. Face aux difficultés inhérentes à la mise en œuvre de tout programme électoral, il s'agit ainsi d'explorer une voie, parmi d'autres, permettant de faire advenir des réformes majeures telles que la limitation du cumul, le progrès de la parité ou le droit de vote des étrangers.

Pascal Jan est professeur des Universités, en droit public, à Sciences Po Bordeaux et vice-président du Cercle des constitutionnalistes.

Olivier Rozenberg est chercheur à Sciences Po-Paris, au Centre d'études européennes.

INTRODUCTION

Fin du cumul des mandats pour les parlementaires mais aussi pour les ministres, droit de vote des étrangers, mode de scrutin pour les sénatoriales, mention de la laïcité dans la Constitution, composition du Conseil constitutionnel, statut pénal du chef de l'Etat, parité aux législatives... Les engagements du candidat Hollande en matière institutionnelle ne manquent pas. Si les enjeux économiques et sociaux ont logiquement dominé la campagne et les débuts du quinquennat, les questions d'organisation des pouvoirs publics peuvent-elles pour autant être négligées ? L'ancienneté de certaines revendications (droit de vote des étrangers), la virulence des certaines controverses (cumul), l'écho durant la campagne de certains engagements (laïcité, cumul, parité) conduisent à répondre par la négative.

En outre, la difficulté patente de la nouvelle majorité à changer la vie économique et sociale interroge sa capacité – encore préservée ? – à changer la vie politique et sociale. Sans argumenter que l'un puisse se substituer à l'autre comme programme de gouvernement, au moins peut-on espérer que la capacité du politique à choisir ses formes d'organisation subsiste en ces temps de crise.

Imaginons. Le 14 mai 2017, le président sortant, François Hollande, candidat à sa succession, affronte lors du duel télévisé son opposant de droite. S'agissant de la mise en œuvre de ses engagements phares en matière de réforme des institutions, trois scénarios sont envisageables. Un : il n'a rien fait et devra alors s'en justifier quand ses soixante engagements pour la France mentionnaient explicitement certaines réformes comme le cumul des mandats ou le droit de vote des étrangers. Deux : ses projets ont été mis en minorité au Parlement et il devra alors expliquer pourquoi la voie référendaire ne fut pas choisie. Trois : il a proposé un ou plusieurs référendums sur des enjeux institutionnels. Si les Français ont voté pour, au moins en partie, il pourra

s'appuyer sur ce résultat. S'ils ont voté contre, il pourra arguer qu'il a donné l'occasion au peuple de se prononcer et de trancher. Cet essai propose une variante de la troisième option consistant à faire voter sur plusieurs questions lors d'une unique consultation référendaire sur le modèle de ce qui se pratique dans d'autres pays comme l'Italie. Juridiquement, rien ne s'y oppose. Politiquement, ces référendums simultanés sont particulièrement opportuns. Enfin, la multiplication des questions permet de limiter certains problèmes inhérents à la pratique référendaire. Cet essai développe ces différents éléments avant d'envisager quel pourrait être le sujet et le contenu de onze questions relevant du domaine institutionnel.

LA POSSIBILITÉ JURIDIQUE

La campagne présidentielle de 2012 a été l'occasion pour de nombreux candidats, dont le président de la République élu, de remettre au goût du jour la participation du peuple à la prise de décision publique. Le retour en force du référendum à travers cette expression bien maladroite de « démocratie participative » répond à une volonté d'associer plus étroitement les citoyens au cœur de questions essentielles pour leur devenir. L'intention est louable mais elle ne peut se concrétiser que dans le respect des dispositions constitutionnelles qui limitent le champ des questions référendaires.

La Constitution vise respectivement en ses articles 11 et 89 de la Constitution le référendum législatif et le référendum constituant. Ce dernier est ouvert pour toute initiative constituante. Obligatoire si les modifications constitutionnelles émanent d'une proposition parlementaire, la consultation populaire n'est que facultative pour celles provenant d'un texte gouvernemental. Le fait est là : depuis

1958, hormis l'instauration du quinquennat, toutes les révisions constitutionnelles dont la paternité est revenue à l'exécutif ont été adoptées par la voie du Congrès, réunion de tous les parlementaires à Versailles, après adoption en termes identiques par chacune des assemblées du texte proposé par le gouvernement. Vouloir aujourd'hui actionner le référendum pour introduire dans le texte fondamental des dispositions de modernisation de la vie politique et plus largement affirmer plus fortement certains principes et valeurs républicains rompt avec les habitudes jusqu'ici observées. La voie référendaire n'en est pas moins légitime, souhaitable et ne ferait que revenir à la volonté première des constituants de 1958. Politiquement, la consultation directe des Français sur des sujets essentiels pour notre démocratie permettrait aussi de surmonter l'obstacle que constitue le Congrès. Réunis à Versailles, les députés et les sénateurs doivent, en effet, approuver la réforme constitutionnelle à une majorité des trois cinquièmes ce qui, compte tenu des rapports de force politiques actuels et de la composition de la majorité présidentielle, ne relève pas de l'évidence. Le risque est trop grand d'échouer.

L'alternative référendaire de l'article 89 de la Constitution est pour toutes ces raisons la plus à même de surmonter les conservatismes tout en impliquant les citoyens dans le débat démocratique. Elle doit être privilégiée. Reste cependant deux écueils. Le premier est de s'assurer au préalable d'un vote positif conforme de l'Assemblée nationale et du Sénat sur le texte de loi constitutionnelle, ce qui implique de cibler des amendements constitutionnels consensuels pour toute la majorité parlementaire ; le second – en lien avec le premier – est de réformer la Constitution utilement, c'est-à-dire de n'y mettre que des dispositions de principe, quitte à renvoyer à la loi organique ou ordinaire.

Si l'option du référendum constituant se trouve compromise, le président de la République peut-il actionner l'article 11 de la Constitution ? La réponse est assurément affirmative sur le principe. A la demande du gouvernement ou des assemblées, le chef de l'Etat peut soumettre à référendum tout texte de loi relatif aux « pouvoirs publics », à la ratification d'un traité non contraire à la Constitution ou

en lien avec les politiques sociales, économiques ou environnementales ou les services publics qui y concourent. Hormis l'inscription de la concertation sociale et du renforcement de la laïcité qui peuvent se rattacher aux derniers objets référendaires évoqués, toutes les orientations présidentielles s'inscrivent directement ou indirectement dans le champ des pouvoirs publics : droit de vote des étrangers aux élections municipales, interdiction du cumul des mandats, statut pénal du président de la République, statut des conseillers constitutionnels. Une question demeure : juridiquement, peut-on engager une réforme constitutionnelle sur le fondement de l'article 11 ?

La question fait débat parmi les juristes et constitutionnalistes. Elle fut tranchée positivement il y a cinquante ans par le Général de Gaulle et le peuple qui a validé la réforme de l'élection du président de la République. Elle a été, en sens contraire, défaite en 1969 avec le rejet du référendum sur le Sénat et les régions. La doctrine, le Conseil d'Etat et le Conseil constitutionnel retiennent une lecture notariale de cette disposition et prétextent de l'existence de

l'article 89 pour dénoncer l'inconstitutionnalité des initiatives gaulliennes. Qu'en penser ? Tout d'abord que l'un des pourfendeurs les plus virulents de la réforme de 1962, François Mitterrand, a reconnu lui-même la possibilité de recourir à l'article 11 en 1988 en cas de blocage de la procédure de révision par les parlementaires. Ensuite, et peut-être surtout, à moins d'ôter toute signification à la notion de pouvoirs publics, l'organisation et le fonctionnement des institutions politiques constitutionnellement consacrées relèvent bien des « pouvoirs publics ». Enfin, depuis 1995, les parlementaires ne sont pas totalement exclus puisque un projet de loi référendaire est nécessairement et préalablement débattu par les représentants de la Nation avant décision du peuple. Les citoyens se prononcent de façon éclairée.

Ainsi cet essai propose-t-il un référendum constituant *via* l'article 11 pour le cumul des mandats chez les parlementaires, ou un référendum non constituant mais potentiellement contraire à la Constitution pour le mode de sélection des sénateurs. Cependant, nous nous sommes

efforcés de limiter ce type de situations, d'une part en prônant le recours à l'article 89 dans la plupart des cas et, d'autre part, en proposant des révisions constitutionnelles préalables à l'adoption de différentes réformes inconstitutionnelles. Ainsi, dans le cas de la Charte des langues régionales ou de la suppression du financement public pour les partis politiques ne présentant pas de candidatures paritairement aux élections législatives, nous ne proposons pas de soumettre ces projets directement par référendum mais de modifier la Constitution, par référendums actionnés par l'article 89, de manière à lever leur possible ou probable inconstitutionnalité – en renvoyant à une étape ultérieure l'adoption de ces projets de loi ordinaires ou organiques.¹

S'agissant de plusieurs référendums simultanés, il est bien évident que la majorité doit être requise sur chaque question non pour valider les opérations référendaires dans leur

1. Il y aurait en effet une insécurité juridique et un contournement de l'esprit de la Constitution à organiser simultanément un référendum levant une inconstitutionnalité en vue d'adopter un texte et un référendum visant à l'adoption dudit texte.

ensemble mais pour chaque question. La réponse négative à une ou plusieurs questions n'emporte aucune conséquence pour les autres questions qui ont recueilli une majorité de suffrages. Les questions soumises au référendum proposé ne sont pas indivisibles. Il n'est pas demandé aux électeurs d'approuver un « paquet référendaire » mais différentes réformes, certaines constitutionnelles et d'autres pas, jugées indispensables pour la modernisation de la vie politique.²

Juridiquement, il semble nécessaire de préparer les référendums dans le cadre de véhicules législatifs distincts : il y aurait donc autant de projets ou de propositions de loi que de questions référendaires afin d'éviter que le rejet d'une mesure à n'importe quel stade de la procédure n'entraîne l'ensemble du paquet dans sa chute. Techniquement, cet

2. Il s'agit donc de plusieurs référendums simultanés, totalement indépendants entre eux. Sur le papier, la procédure entraîne un risque d'insécurité juridique dans l'hypothèse où différentes questions porteraient sur le même point et donneraient des réponses contradictoires, la simultanéité ne permettant pas de trancher sur la bonne version. Ce risque est écarté ici en ne retenant que des dispositions indépendantes les unes des autres. Si la procédure devait devenir fréquente, on pourrait imaginer que le Conseil constitutionnel soit explicitement chargé de se prononcer sur la validité des référendums simultanés.

essai ne propose pas de préconisations sur ce que devrait être le détail des opérations de vote. La difficulté matérielle à réaliser les référendums simultanés est réelle et suppose différentes innovations comme, probablement, un bulletin comportant les différentes questions et demandant de cocher, pour chacune, « oui » ou « non ». Cependant, il serait dommage qu'un problème technique, aussi important soit-il, conduise à rejeter ce qui est juridiquement possible et politiquement opportun.

L'OPPORTUNITÉ POLITIQUE

Comme en 1962 pour l'élection directe du président par le peuple, le référendum s'impose politiquement pour à la fois contourner le veto parlementaire à l'adoption d'une révision de la Constitution par les parlementaires, et placer les réformes envisagées à l'abri des alternances à venir. La gauche n'atteint pas à elle seule le seuil des trois cinquièmes du Congrès nécessaire à l'adoption de ses réformes. Il est improbable, voire impossible, qu'elle l'atteigne en profitant du soutien ou de l'abstention bienveillante d'une partie de la droite ou du centre. Les élus concernés ont déjà fait valoir leur franche hostilité aux réformes envisagées qui pour certaines sont identifiées à la gauche, comme le droit de vote des étrangers. Plusieurs réformes envisagées ne passeront pas au Congrès : l'ignorer serait faire preuve au mieux d'amateurisme, au pire de cynisme sur le mode « nous avons essayé, ils ont refusé ». En outre, lorsque la réforme proposée ne demande pas une révision de la Constitution, comme dans le cas de la limitation du cumul parlementaire, elle se heurte au

scepticisme d'une partie de la majorité. Ainsi, le « contournement » des parlementaires est rendu nécessaire non seulement par le refus de la droite mais aussi par le peu d'allant, voire l'opposition sourde, d'une partie des parlementaires de gauche. L'échec cinglant du Parti socialiste à honorer ses engagements en matière de non cumul des mandats à l'Assemblée et au Sénat confirme les réticences des députés et sénateurs socialistes dont une majorité continue de cumuler. Cette situation nous conduit d'ailleurs à préconiser de constitutionnaliser la question du cumul en utilisant au besoin l'article 11, sans passer par le vote préalable des chambres.

La voie référendaire s'impose donc à François Hollande s'il souhaite réellement donner une chance à ses engagements institutionnels. Sur cette base, le plus habile politiquement est d'organiser les référendums simultanément plutôt que successivement. Trois raisons d'opportunité motivent ce choix. D'abord, l'organisation de référendums successifs est en pratique incertaine. Si un président peut prendre le risque de se voir répondre « non » comme De Gaulle en

1969 ou Jacques Chirac en 2005, on imagine mal un président assez masochiste pour courir ce risque après un premier échec. Un « non » à un premier référendum sur le cumul interdirait toute chance d'organiser un second référendum sur le vote des étrangers – et *vice versa*. Ensuite, et c'est l'essentiel, le président Hollande, dont on sait les difficultés actuelles dans l'opinion, peut espérer détourner le référendum d'une motion de censure populaire s'il pose plusieurs questions. La probabilité de se voir répondre onze fois « non » à onze questions n'est certes pas nulle. Elle est moindre cependant que la probabilité d'un « non » à une seule question qui divise l'opinion, par exemple le vote des étrangers. Elle est assurément moindre si, parmi ces onze questions, il s'en trouve certaines susceptibles de recueillir les faveurs du public et de partis politiques autres que le Parti socialiste. On pense au cumul mais aussi à la laïcité, à la parité ou à la Charte des langues régionales... Un président « gagnant » sur le cumul et la parité, et « perdant » sur le reste ne sortirait certes pas en position de force de la consultation. Mais au moins pourrait-il se targuer en fin de mandat d'avoir, en laissant au peuple le dernier mot, mis en

œuvre cette réforme importante et clôt le débat sur le reste. Le dernier argument, plus accessoire, tient à la possibilité, introduite en 2008, pour des pétitionnaires d'initier un processus référendaire. Si cette possibilité reste très étroitement encadrée dans la Constitution et n'est toujours pas applicable aujourd'hui faute de loi organique, elle peut susciter cependant la mobilisation de certaines organisations qui, sous le poids du nombre de pétitionnaires et de parlementaires les relayant, seraient à même de créer un rapport de force favorable à l'organisation d'un référendum. Mieux vaut, pour tout président, décider de la tenue d'un référendum que d'y être politiquement contraint.

Ces enjeux sont posés non dans le but illusoire de conseiller le Prince mais de convaincre du bienfondé de notre proposition compte tenu de son opportunité politique. Un président soucieux de mettre en œuvre son programme institutionnel a les moyens constitutionnels de le faire en limitant les risques. S'il ne fait pas, c'est qu'il est totalement averse au risque ou qu'il ne tient pas vraiment à ce programme.

LES AVANTAGES D'UN QUESTIONNEMENT MULTIPLE

Au-delà du calcul politique, les référendums simultanés semblent également à même de circonscrire trois problèmes inhérents à la pratique référendaire. Premier problème : la complexité. Le référendum est un exercice d'autant plus incontestable qu'il pose un enjeu clair à la population : pour ou contre l'élection du président au suffrage direct (1962), pour ou contre le quinquennat (2000) et même, sur un texte pourtant complexe, pour ou contre la monnaie unique (1992 avec le traité de Maastricht) ? Réduire un programme institutionnel, quelle que soit sa cohérence d'ensemble, à une série de questions distinctes permet de la même façon de limiter la complexité des termes du débat. En l'occurrence, si les enjeux des questions répertoriées dans la dernière partie sont inévitablement complexes, la série de questions en est elle-même accessible à tous. Par exemple, « les députés doivent-ils continuer à pouvoir être maires ? » est une question que chacun peut comprendre.

Deuxième problème : l'imposition des préférences du questionneur. Comme l'a démontré la théorie dite du choix social, le référendum ne saurait être un exercice neutre de formation de la volonté générale dans la mesure où le peuple (ou l'électeur médian) ne choisit pas nécessairement l'option qu'il aurait préférée mais celle qui en est la plus proche. Imaginons par exemple qu'une majorité de Français souhaite l'interdiction totale du cumul des mandats et qu'on leur propose l'interdiction du cumul avec les fonctions exécutives locales seulement. En toute logique, une majorité devrait ratifier cette solution préférable *statu quo* même si elle n'est pas celle qui aurait été choisie si les options du référendum avaient été différentes. En l'état du droit et plus encore des mentalités, le référendum à choix multiple est inenvisageable, ce qui est regrettable. Aussi notre proposition ne solutionne-t-elle pas le problème d'imposition des préférences. Cependant, en multipliant les questions sur des enjeux connexes, par exemple le cumul des ministres et le cumul des parlementaires, elle permet de le circonscrire. Surtout, en posant plusieurs questions, on évite de grouper entre eux des enjeux disparates comme

l'avait fait De Gaulle en 1969 sur la réforme du Sénat et des régions. Les électeurs soucieux d'interdire le cumul mais rétifs aux langues régionales ne se feront pas « tordre le bras », dans un sens ou dans l'autre, en devant arbitrer entre des préférences incommensurables.

Troisième problème dont il faut bien parler tant il conditionne une partie du débat français : le poujadisme, à savoir l'accusation de prêter le flan à une critique virulente de la démocratie représentative dès lors que l'on propose de la réformer par la participation directe du peuple. Chacun aura son opinion personnelle sur sujet. La nôtre se forge d'abord sur le rappel de la Constitution qui établit dès l'article 3 que « la souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum ». L'expression directe du peuple compte donc parmi les principes fondamentaux de notre système politique. La Constitution, en autorisant la tenue de référendums dans certains domaines, indique certes implicitement qu'il est des sujets pour lesquels la consultation directe du peuple ne saurait être envisageable. On

ne pourrait, comme en Suisse, interroger la population sur la présence des minarets. A cet égard, les questions proposées dans la partie suivante portent principalement sur ce qui fait le cœur de la pratique référendaire selon notre Constitution : l'organisation des pouvoirs publics.

Le référendum est non seulement légitime mais utile fonctionnellement pour arbitrer directement sur des questions que les représentants ne parviennent pas à trancher, comme ce fut le cas avec la question du divorce en Italie ou de l'avortement au Portugal – preuve d'ailleurs que la pratique n'offre pas nécessairement une prime au conservatisme. En France, l'impuissance des élus à réformer le système politique est patente et s'explique d'abord par leur division quand la Constitution leur impose logiquement un certain niveau d'accord au moment de toucher aux règles du jeu. Ces divisions expriment à la fois « le consensus impossible » dont parle Gérard Grunberg, entre une droite présidentielle et une gauche parlementariste, mais aussi, plus sourdement, la crise de légitimité de nos représentants. Dans un contexte de concurrence électorale

exacerbée, il est en plus en plus rare que les élus prennent sur eux pour soutenir des réformes institutionnelles conformes à leur volonté mais proposées par le camp d'en face – à l'exemple de Jack Lang soutenant dans la solitude la révision constitutionnelle de Nicolas Sarkozy en 2008.

La difficulté des politiques à se réformer tient également à leur position de juge et partie en la matière. Des assemblées aux deux tiers « cumulardes » peuvent-elles abolir à la majorité des trois cinquièmes le cumul des mandats ? Les parlementaires peuvent-ils sereinement débattre de la présence d'anciens présidents de la République au Conseil constitutionnel sans ignorer que les trois personnes concernées sont toutes issues de la droite ? L'ancienneté des questions en débat, à commencer par le droit de vote des étrangers, laisse effectivement penser que les politiques ne parviennent pas bien à résoudre certains types de problèmes les concernant et qu'il est utile par conséquent de laisser le peuple trancher, dans un sens ou dans l'autre. A cet égard, la décision inédite d'un président d'adresser simultanément une dizaine de questions aux électeurs

pourrait constituer ce que l'on pourrait appeler, en détournant l'expression des économistes, un choc de confiance démocratique. Nombre d'écrits sur la fameuse crise de la représentation politique abordent la question sous l'angle exclusif de l'« en bas » : désintérêt des citoyens, abstention électorale, désaffiliation partisane... Or, la représentation étant un processus relationnel, il y aurait lieu d'interroger la crise vue d'en haut au prisme de la défiance des élites politiques vis-à-vis des citoyens. « Trop compliqué », « ça n'intéresse personne », « les gens répondent n'importe comment » : la réaction de nombre de politiques à l'idée de consulter le peuple sur les programmes institutionnels est révélatrice au mieux d'une logique de défense d'un pré carré, au pire d'une forme de sécession des politiciens professionnels. Avec une dizaine de questions simples posées par référendum, le président Hollande romprait avec éclat avec cette logique en courant ouvertement le risque de faire confiance aux Français.

ONZE QUESTIONS SIMPLES

Les onze questions retenues correspondent aux engagements du candidat Hollande en matière institutionnelle, dans la campagne électorale. Avant de les développer, il faut dire un mot de celles qui ont été exclues :

- la réforme des collectivités territoriales, compte tenu de sa complexité et du flou des engagements du candidat comme du président Hollande sur le sujet ;
- l'introduction d'une dose de proportionnelle pour l'élection des députés dans la mesure où celle-ci demanderait un nouveau découpage des circonscriptions. En effet, la Constitution fixant une limite au nombre maximal de députés, la création d'un quota d'élus à la proportionnelle nécessiterait de réduire le nombre de ceux élus au scrutin majoritaire donc de redécouper. Or un redécoupage vient d'être réalisé au terme d'un processus complexe et nécessairement controversé qu'il ne semble pas opportun de rouvrir. En outre, la réforme suggérée du mode de sélection des sénateurs pourrait permettre à

l'ensemble des formations politiques de quelque importance d'accéder au Palais du Luxembourg, relativisant ainsi la nécessité de réformer, sur ce point, le Palais-Bourbon ;

- les engagements du candidat Hollande relatifs à la corruption (« Je porterai la durée d'inéligibilité des élus condamnés pour faits de corruption à dix ans »), par peur d'alimenter inutilement la critique du monde politique ;
- la plupart des réformes relatives à la justice, notamment au Conseil supérieur de la magistrature, compte tenu de leur technicité et dans l'espoir, sans doute naïf, d'un accord des partis sur le sujet ;
- enfin, les référendums sur des sujets qui nous semblent importants, par exemple pour réviser l'article 89 de la Constitution en faisant sauter le verrou du vote conforme de chacune des chambres, mais qui n'ont pas été abordés dans le programme du candidat Hollande.

Les onze enjeux répertoriés sont présentés en distinguant la question, un bref exposé des motifs et la procédure suivie. Les questions ont été ici formulées en fonction de l'enjeu présenté mais il va sans dire que, dans le cadre d'une consultation référendaire, elles seraient nécessairement formulées en faisant référence au projet de loi constitutionnelle ou organique soumis à référendum.

La fin du cumul entre une fonction exécutive locale et parlementaire

Question

Approuvez-vous l'introduction dans la Constitution d'un article 25-1 ainsi rédigé : « Tout mandat parlementaire est incompatible avec l'exercice d'une fonction exécutive d'une collectivité territoriale de la République ou d'un établissement public de coopération intercommunale » ?

Exposé des motifs

Depuis 1985, la loi n'a cessé de durcir les conditions d'exercice simultané des fonctions électives et mandats

électoraux... Mais sans jamais parvenir à un résultat digne du fonctionnement d'une démocratie parlementaire moderne. Les résistances et conservatismes politiques sont trop forts. Chassez le naturel et il revient au galop !

Vouloir améliorer le fonctionnement des institutions passe bien plus souvent par une sollicitation souple des textes que par leur modification. Mais parfois l'intervention du pouvoir normatif est inéluctable. En l'occurrence, elle l'est ; celle du peuple, inévitable. En ratifiant une telle proposition de réforme constitutionnelle, les Français participeraient comme rarement à une étape *décisive* et *irréversible* de renforcement de notre système représentatif et du fonctionnement de notre démocratie tout en donnant un vrai sens à l'organisation décentralisée de la République.

Le diagnostic des maux du cumul des mandats et fonctions est connu : absentéisme, désinvestissement dans les activités de contrôle de l'activité de l'exécutif, absence de renouvellement du personnel politique, frein à la parité, débats parlementaires pris comme une caisse de résonance de problèmes locaux spécifiques...

Interdire le cumul des mandats, certes, mais quel cumul ?

En premier lieu, et conformément aux engagements du candidat Hollande, le mandat de député et les fonctions exécutives locales. Parmi ces dernières, la présidence d'une collectivité territoriale régionale, départementale ou d'un établissement de coopération intercommunale s'impose en raison de la charge à plein temps de ces responsabilités. Pour les communes, le débat est ouvert. Peut-on raisonnablement comparer l'investissement d'un maire ou d'un adjoint d'une commune de 2 000 habitants avec celui, par exemple, d'une commune de plus de 50 000 habitants ? Le seuil à définir est nécessairement arbitraire. La question soumise à référendum serait alors complétée ainsi : « Une loi organique précise le seuil d'habitants pour les communes à partir duquel s'applique l'incompatibilité ». Le risque est alors grand de neutraliser la grande réforme en ne votant aucune loi organique ou en dénaturant la « révolution » qu'elle constituerait en fixant un seuil de population trop important en deçà duquel le cumul est autorisé.

Les sénateurs doivent-ils être visés par le non-cumul ? A défaut d'une réforme de la seconde chambre, la réponse

est positive. Comme les députés, ils participent à l'ensemble de la législation et non à celle intéressant spécifiquement les collectivités territoriales. Dans ce dernier cas, on pourrait discuter. En l'état actuel, non.

Procédure

En l'état, la limitation du cumul des parlementaires (contrairement à la situation des ministres) ne relève pas de la Constitution. Juridiquement, rien n'interdit cependant que ce soit le cas. Politiquement, tout y invite. Au moment de l'adoption de la réforme, le référendum permettrait de surmonter surtout les conservatismes qui ne manqueront pas d'affecter la portée du texte. C'est pourquoi nous préconisons la voie d'un référendum de l'article 11. Surtout, une fois la réforme acquise, l'adoption par référendum et la constitutionnalisation offrirait une double protection dans le temps face à l'hostilité affichée de la droite parlementaire. Il sera plus difficile de revenir sur une réforme que le peuple a approuvée et qui ne dépend pas de la procédure législative ordinaire.

La fin de tout cumul pour les ministres

Question

Etes-vous favorable à l'interdiction pour un ministre d'exercer tout mandat électif ?

Exposé des motifs

Lionel Jospin innova en 1997 en imposant à ses ministres de ne pas cumuler avec la direction d'un exécutif local. Le gouvernement Ayrault a poursuivi cette pratique. Entre-temps, Jacques Chirac a échoué à l'imposer à ses gouvernements en dépit de ses intentions. Cet échec indique que l'abrogation du cumul ministériel doit être inscrite dans la Constitution pour être durablement effective.

Si la question de la disponibilité nationale se pose moins dans le cas de ministres cumulant que de parlementaires, l'abrogation du cumul se fonde sur un problème de répartition des compétences dans le cadre d'une République décentralisée. Le maire, on le sait, est soumis au contrôle de légalité du préfet. Or le préfet sous l'autorité du ministre

peut se trouver dans une situation inextricable face à un ministre-maire.

Faut-il abroger le cumul avec la direction d'un exécutif local seulement ou avec tous autres mandats politiques ? La question reste ouverte. La pratique consistant à faire désigner un proche pour la durée des activités ministérielles, bien connue, ne dépend vraisemblablement pas de la possibilité laissée à l'ancien maire de devenir simple conseiller municipal. Cependant, l'impossibilité faite à un ministre de siéger au sein d'une collectivité locale pourrait laisser davantage de chance à son successeur de s'imposer à la tête de la collectivité et favoriser ainsi le renouvellement du personnel politique. C'est pourquoi nous penchons plutôt pour une interdiction stricte du cumul. En outre, depuis 2008, l'automaticité du retour au Parlement pour les ministres qui en sont issus (c'est-à-dire une large majorité d'entre eux) contribue *de facto* à leur assurer sinon un statut, au moins un avenir politique personnel.

Procédure

La révision nécessite un ajout à l'article 23 de la Constitution. Le référendum peut être actionné *via* la procédure prévue à l'article 89 dans la mesure où l'idée est assez consensuelle à gauche. Elle est même partagée dans certains rangs de la droite et du centre.

Le droit de vote des étrangers aux élections locales

Question

Approuvez-vous le projet de loi constitutionnelle accordant le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales aux ressortissants non membres de l'Union européenne résidant régulièrement en France ? Une loi organique en fixera les conditions d'application.

Exposé des motifs

Le droit de vote des ressortissants communautaires aux élections municipales et européennes mentionné dans le Traité de Maastricht a nécessité une révision de la Constitution en 1992. Cette entorse du lien qui unit droit

de vote et nationalité prenait appui dans l'avènement d'une citoyenneté européenne. La question de l'élargissement du droit de vote, aux élections locales, à tous les étrangers résidant régulièrement et depuis une certaine durée sur le territoire national relève également de la Constitution.

A la différence de 1992, la justification de l'élargissement du statut d'électeur aux élections politiques locales est différente. L'un des arguments tient à leur qualité de contribuable. La relation droit de vote-impôts n'est pas la plus opportune car les étrangers participent au financement du budget de l'Etat, ne serait-ce qu'à travers les impôts de consommation. Cela impliquerait alors l'admission d'un droit de vote aux élections nationales, niant du même coup la signification profonde de la souveraineté. En réalité, la reconnaissance d'un droit de vote aux non-Européens est une mesure d'intégration des étrangers, de leur responsabilisation et de leur participation sur des sujets qui échappent au devenir de la collectivité nationale mais qui les concernent directement au quotidien.

Il n'empêche. Avec ce nouvel aménagement de la relation nationalité-droit de vote, la participation électorale des

étrangers non ressortissants communautaires, même limitée à la sphère locale, heurte frontalement l'un des ressorts les mieux établis depuis la Révolution et les mieux inscrits dans la tradition républicaine et plus largement qui trouve son assise dans l'Etat-Nation. Pour toutes ces raisons, la consultation populaire est nécessaire en dépit des risques engendrés par la nature du débat. La cohésion nationale sur un tel sujet est un pré-requis à la réussite et à la pérennité de la réforme. Une loi organique devra déterminer les conditions de reconnaissance du droit de vote aux étrangers (condition de résidence...) et refuser leur participation au collège des électeurs sénatoriaux.

Précisons que la question du droit de vote des étrangers se prête particulièrement bien aux référendums simultanés. Il y aurait sans doute quelques dangers à organiser un référendum unique sur le sujet en focalisant ainsi pendant plusieurs mois le débat public sur la question, au risque d'accentuer les crispations identitaires du pays. En incluant ce sujet parmi une dizaine d'autres, le risque n'est pas absent mais moins grand.

Procédure

La révision constitutionnelle par l'article 89 de la Constitution est un passage obligé. Le déclenchement de l'article 11 de la Constitution poserait problème dans la mesure où il est difficile de considérer que ce droit nouveau concerne directement les pouvoirs publics. A moins de considérer que la participation des étrangers aux élections locales agit indirectement sur l'élection des sénateurs alors même que la qualité de grand électeur ne leur serait pas reconnue. Lecture très – trop – opportuniste de l'article 11.

La sélection des sénateurs

Question

Etes-vous favorable au projet de loi organique sur le mode d'élection des sénateurs ?

Exposé des motifs

« Anomalie démocratique » : le verdict sévère de Lionel Jospin à l'encontre du Sénat tient au mode de sélection de ses membres qui favorise le monde rural en donnant un

poinds démesuré aux petites communes au sein du collège électoral. En 2011, le passage à gauche du Sénat, inédit, n'a pas modifié les données du problème. Il tient, en effet, à la conjonction fragile de victoires répétées de la gauche à toutes les dernières élections locales et du rejet spécifique de Nicolas Sarkozy de la part de nombre d'élus de terrain. Surtout, au-delà de la difficulté de l'alternance, le mode de scrutin en place favorise les intérêts du monde rural au détriment des villes, d'une part, et des régions d'autre part. La mission constitutionnelle de « représentation des collectivités territoriales de la République » assignée au Sénat justifie-t-elle que les banlieues sortent perdantes de la péréquation tarifaire ou que l'investissement public porte en priorité sur la construction de ronds-points ?

S'il y a urgence à réformer la façon de choisir les sénateurs, la sélection de nouvelles règles se révèle particulièrement difficile. D'une part parce que le collège électoral doit donner une place spécifique aux différentes collectivités territoriales de la République dont le statut et les frontières sont appelés à être renouvelés. D'autre part parce que la jurisprudence du Conseil constitutionnel encadre

fortement la marge de manœuvre du législateur en la matière comme l'a indiqué la censure partielle d'une réforme proposée par Lionel Jospin en 2000. Aussi la définition de modes de scrutins alternatifs et la modification de la composition du collège électoral dépassent-elles le cadre limité de cet essai. Tout au plus peut-on estimer que les nouvelles règles devraient favoriser la circonscription régionale (et non plus départementale), d'une part, et le scrutin proportionnel (déjà en place pour la moitié des sénateurs) d'autre part.

Procédure

Traditionnellement, les modes de scrutin pour les assemblées, législatives ou locales, ne figurent pas dans la Constitution mais dans des lois organiques, le Sénat disposant d'un droit de veto s'agissant de son mode d'élection. Cette situation est une prime au conservatisme, quelle que soit la couleur de la majorité sénatoriale. En effet, les sénateurs partagent tous une bonne raison d'apprécier le mode de scrutin actuel : ils en sont issus. Nous préconisons donc le recours au référendum par le

biais de l'article 11 sur la base d'un projet de loi préparé par les services du gouvernement.³

Le renforcement de la référence à la laïcité dans la Constitution

Question

Etes-vous favorable à l'introduction, à l'article 1^{er} de la Constitution, d'un deuxième alinéa ainsi rédigé : « La République assure la liberté de conscience, garantit le libre exercice des cultes et respecte la séparation des Eglises et de l'Etat, conformément au titre premier de la loi de 1905, sous réserve des règles particulières applicables en Alsace et Moselle » ?

3. Si, en dépit de l'habileté des juristes conseillant le gouvernement, le Conseil constitutionnel devait, dans le cadre de la procédure de consultation sur les mesures relatives au référendum (article 60), faire valoir que le projet est contraire à la Constitution, il serait loisible au président de substituer, dans le cadre du référendum multiple que nous proposons, la question portant sur un projet de loi organique relative au mode de scrutin, par une question portant sur un projet de loi constitutionnelle proposant de préciser les grands principes encadrant la sélection des sénateurs – sans entrer dans le détail du mode de scrutin afin de ne pas le constitutionnaliser. On peut imaginer par exemple que la phrase de l'article 24 indiquant que le Sénat « assure la représentation des collectivités territoriales de la République » soit complétée par une précision de type « sans préjudice de l'égalité de suffrage ». Dans ce cas, la procédure prévue à l'article 11 devrait vraisemblablement être préférée à celle de l'article 89 tant le conservatisme du Sénat est à craindre sur la question.

Exposé des motifs

Nous reprenons ici textuellement l'engagement 46 du programme du candidat Hollande qui a reçu un accueil enthousiaste durant les meetings. Il est venu affiner, ou corriger, la première intention de constitutionnaliser la loi de 1905 sur la séparation des Eglises et de l'Etat. Face aux critiques soulevées par le projet initial, il prend soin de respecter le statut particulier de l'Alsace et de la Moselle. Cette modification serait largement symbolique dans la mesure où l'article 1^{er} de la Constitution indique déjà que la France est une République laïque.

Procédure

Les enjeux de laïcité faisant l'objet d'une certaine convergence entre la droite et la gauche, il serait logique que la révision de la Constitution suive la procédure prévue à l'article 89. On peut même concevoir qu'elle soit d'origine parlementaire.

*La suppression du mot « race » dans la Constitution**Question*

Etes-vous favorable à la suppression du mot « race » de l'article 1^{er} de la Constitution qui dispose que « la France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion » ?

Exposé des motifs

En reprenant une vieille revendication d'associations de gauche, le candidat Hollande a proposé de supprimer le mot « race » de la Constitution au motif qu'« il n'y a pas de place dans la République pour la race » et que, scientifiquement, l'espèce humaine est unique. Juridiquement, cette abrogation n'aurait pas d'effet dans la mesure où le préambule de la Constitution de 1946 auquel renvoie notre Constitution mentionne également le mot « race », de même que différents textes internationaux à commencer par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. La

réforme serait donc symbolique, ce qui n'est pas à négliger s'agissant du texte fondamental du système politique français. Politiquement, le référendum pourrait être l'occasion d'un rappel bienvenu de l'inexistence des races à l'heure où un ministre de la République a pu parler d'inégalité des civilisations.

En l'occurrence, notre interrogation porte moins sur la symbolique de la réforme que sur les risques de malentendu : en voulant supprimer la référence à la race, le président peut donner, à son corps défendant, le sentiment de vouloir supprimer la lutte contre le racisme. La levée du malentendu passe peut-être par l'ajout d'un mot ou d'une expression à l'article 1^{er} indiquant, d'une façon ou d'une autre, qu'il n'en est rien.

Procédure

Cette révision de la Constitution devrait logiquement être réalisée en suivant l'article 89. Là encore, une initiative parlementaire est envisageable.

Le statut pénal du chef de l'Etat

Question

Approuvez-vous le projet de loi constitutionnelle autorisant l'ouverture, sous conditions fixées par une loi organique, d'instances et de procédures judiciaires et administratives à l'encontre du président de la République ?

Exposé des motifs

La « République irréprochable » prônée par François Hollande passe par la refonte du statut pénal du chef de l'Etat comme l'indique l'engagement 47 de son programme : « Je réformerai le statut pénal du chef de l'Etat ». Celui-ci a bien été modifié en 2007 afin de gommer les effets pervers d'une procédure faussement juridictionnelle. Le jugement du président par le Parlement réuni en Haute Cour pour un manquement manifestement incompatible avec l'exercice de son mandat (article 68) couvre certes les actes et agissements politiques mais également les infractions de droit commun. Si ces dernières sont commises avant l'entrée en fonction ou pendant le mandat sans pour

autant porter atteinte à l'exercice de la fonction présidentielle, le délai de leur prescription est alors suspendu (article 67). L'immunité est alors provisoire mais comment admettre qu'un litige privé puisse attendre dix ans, en cas de réélection, une solution judiciaire ?

Le risque d'intrusion judiciaire dans le fonctionnement et la marche des pouvoirs publics devrait être écarté par la constitution d'une commission des requêtes. Composée exclusivement de magistrats de la Cour de cassation, cette instance constituerait un filtre puissant et redoutable pour faire échec aux accusations dilatoires. Ce filtre judiciaire est indispensable pour l'exercice serein du pouvoir présidentiel.

Procédure

Compte tenu de la technicité de la question traitée, la voie de l'article 89 est la seule envisageable. A noter que la nouvelle disposition constitutionnelle ne renverrait pas à la loi organique afin de prévenir toute neutralisation du dispositif par inertie législative – comme c'est le cas depuis 2007 s'agissant de l'article 68.

La fin de l'appartenance au Conseil constitutionnel pour les anciens présidents de la République

Question

Approuvez-vous l'abrogation de l'alinéa 2 de l'article 56 de la Constitution qui prévoit qu'« en sus des neuf membres prévus ci-dessus, font de droit partie à vie du Conseil constitutionnel les anciens présidents de la République » ?

Exposé des motifs

La question renvoie à l'engagement 47 du programme de François Hollande : « Les anciens présidents de la République ne siégeront plus au Conseil constitutionnel ». La qualité de membre de droit d'un ancien président de la République tient à des circonstances historiques, celles d'assurer une retraite honorable aux anciens présidents de la République de la IV^{ème} République. Le temps a passé. Aujourd'hui, une large frange de la classe politique et la quasi-totalité de la doctrine juridique considèrent non seulement cette qualité non justifiée mais aussi comme attentatoire à l'apparence d'une juridiction respectée,

encore plus fondamentalement depuis l'introduction par la révision de 2008 de la question prioritaire de constitutionnalité. Par ailleurs, il est douteux que réponde aux exigences strictes d'un procès constitutionnel équitable la participation des anciens chefs de l'Etat au jugement de la loi, ayant eux-mêmes peut-être défendu, voire inspiré initialement les textes litigieux soumis au contrôle de conformité à la Constitution.

Procédure

La question est simple et ne soulève aucune difficulté. La proposition fait l'objet d'un relatif consensus et le référendum de l'article 89 peut être actionné.

La ratification de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires

Question

Etes-vous favorable à l'ajout à l'article 75-1 de la Constitution de l'alinéa suivant : « La République peut ratifier la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires » ?

Exposé des motifs

La France a signé la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires en 1992 dans le cadre du Conseil de l'Europe et peine à la ratifier depuis, le Conseil constitutionnel ayant estimé en 1999 qu'elle contrevenait en différents points à la Constitution. En 2008, la révision constitutionnelle a introduit un article 75-1 qui dispose que « Les langues régionales appartiennent au patrimoine de la France ». Cette disposition peut motiver un changement de jurisprudence du Conseil sans que l'on en soit assuré. L'engagement 56 du programme du candidat Hollande prévoit en tout cas la ratification de cette Charte, ce dont différentes associations régionales ont fait une priorité.

Il est difficile de soutenir que la ratification de la Charte puisse être assurée par référendum actionné par l'article 11 dans la mesure où la Charte ne concerne pas à proprement dit les pouvoirs publics. Une solution plus sûre juridiquement serait de réviser la Constitution pour la rendre plus explicitement compatible avec la Charte. Le modèle de l'article 53-2 (« La République peut reconnaître

la juridiction de la Cour pénale internationale dans les conditions prévues par le traité signé le 18 juillet 1998 ») peut être utilisé ici. Une réponse positive à la question « Etes-vous favorable à l'ajout à l'article 75-1 de la Constitution de l'alinéa suivant : « La République peut ratifier la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires » ? » n'impliquerait pas la ratification simultanée de la Charte mais seulement sa possibilité constitutionnelle. Politiquement cependant, on peut estimer qu'aux lendemains d'un vote positif sur cette question, les parlementaires s'estimeraient tenus d'approuver la Charte.

Procédure

Cette révision constitutionnelle devrait suivre la procédure prévue à l'article 89, d'autant plus que la Charte ne concerne pas l'organisation des pouvoirs publics.

La constitutionnalisation de la concertation sociale

Question

Etes-vous favorable au projet de loi constitutionnelle relatif au renforcement de la concertation sociale ?

Exposé des motifs

L'engagement 45 du programme de François Hollande indique : « Tout texte de loi concernant les partenaires sociaux devra être précédé d'une concertation avec eux. Je ferai modifier la Constitution pour qu'elle reconnaisse et garantisse cette nouvelle forme de démocratie sociale ». La mention explicite d'une révision de la Constitution nécessite donc d'intégrer la question parmi les différents référendums proposés. Elle tient en partie au contexte spécifique de la campagne électorale de 2012, et à la volonté du futur « président normal » de se démarquer du président sortant en lutte contre les corps intermédiaires. Sur le fond, la signification réelle d'une constitutionnalisation des pratiques de concertation sociale dépend largement de la

formulation exacte retenue : la concertation sera-t-elle encouragée, habituelle ou obligatoire ? La portée véritable de l'article en dépend.

Procédure

Il serait paradoxal qu'une réforme prônant la concertation sociale se passe de la concertation parlementaire. Aussi la tenue d'un référendum dans le cadre de l'article 89 semble-t-elle s'imposer. En dépit des tensions de la campagne de 2012 sur le sujet, il n'est d'ailleurs pas interdit d'espérer un certain consensus entre la droite et la gauche sur le sujet.

Le renforcement de l'objectif de parité dans la Constitution

Question

Approuvez-vous cette nouvelle rédaction de l'article 4 alinéa 2 de la Constitution : « Ils [les partis et groupements politiques] contribuent à la mise en œuvre du principe énoncé au second alinéa de l'article 1^{er} dans les conditions

déterminées par la loi, notamment en présentant paritairement des candidatures aux élections législatives » ?

Exposé des motifs

L'engagement 23 des « Quarante engagements pour l'égalité » du candidat Hollande indiquait : « Les dotations de l'État aux partis politiques qui ne présenteront pas autant de femmes que d'hommes aux élections législatives devront purement et simplement être supprimées ». Cet engagement serait vraisemblablement jugé inconstitutionnel dans la mesure où il peut, selon les points de vue, porter atteinte à la participation équitable des partis à la vie démocratique, voire à leur liberté d'activité. Nous proposons donc non pas l'adoption de cette réforme mais la levée préalable de son inconstitutionnalité probable. Différentes révisions de la Constitution sont envisageables. La première consisterait à renforcer l'objectif de parité fixé à l'article 1^{er} (« La loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives, ainsi qu'aux responsabilités professionnelles et sociales »). La seconde verrait la révision de l'article 4 missionnant les

partis politiques de contribuer au principe de parité. Parce qu'il est plus précis et offre ainsi moins de latitude au Conseil constitutionnel lors de l'examen ultérieur du projet de loi reprenant l'engagement 23, ce second scénario a notre préférence.

Procédure

Cette révision constitutionnelle est logiquement appelée à suivre la voie de l'article 89. Là encore, une initiative parlementaire est envisageable.

CONCLUSION

La réalisation du programme institutionnel du président Hollande n'appelle pas dans tous les cas de révision de la Constitution. S'agissant de la révision de la Constitution, les amendements constitutionnels projetés par le président Hollande dans son programme présidentiel peuvent tous trouver à s'appliquer *via* la procédure de l'article 89 de la Constitution. Outre l'introduction de nouveaux articles et la modification d'autres, l'accord des parlementaires est souhaitable avant toute confirmation par le peuple. Dans une situation de blocage institutionnel au motif du refus de l'une des deux chambres d'approuver une modification constitutionnelle ou en l'absence d'une majorité des trois cinquièmes au Parlement réuni en Congrès, le chef de l'Etat peut actionner l'article 11 de la Constitution, réserve faite certainement du droit de vote des étrangers aux élections locales et de la suppression du terme « race » dans la Constitution. Il n'en reste pas moins que le résultat primant, une autre stratégie est possible : celle de « saucissonner » les réformes constitutionnelles prévues en

actionnant l'article 89 (par exemple le statut pénal du président de la République, le droit de vote des étrangers aux élections locales) ou l'article 11 (le non cumul des mandats par exemple) pour chaque réforme. Cette démarche permettrait certainement de dégager plus facilement des positions consensuelles. Enfin, dans plusieurs cas, comme la Charte des langues régionales, la parité voire la sélection des sénateurs, le référendum envisagé vise à lever l'inconstitutionnalité de la réforme, en remettant à une date ultérieure la réforme elle-même.

Au final, dès lors que la voie du droit est praticable, le débat juridique sur la procédure à privilégier pour soumettre un projet à référendum ne doit pas masquer l'essentiel, à savoir l'opportunité unique offerte par les référendums simultanés. Sauf à atteindre une très improbable majorité des trois cinquièmes au Congrès, sauf à imaginer une très improbable série de référendums institutionnels, sauf à condamner le président à utiliser tout son capital politique pour la seule question du cumul, il n'y a, à proprement parler, pas d'autres moyens de réaliser en l'espace de cinq

ans des réformes aussi importantes que la (presque) fin du cumul des mandats, aussi symboliques que le droit de vote des étrangers ou aussi radicales que la suppression du financement public aux partis politiques machistes. Le Parti socialiste dans l'opposition a innové en important d'Italie le mécanisme des primaires. Parvenu à la tête du pays, mais sans pouvoir changer facilement ses règles fondamentales, il gagnerait à proposer une autre spécialité italienne à même de renouveler notre système politique.

COLLECTION DIRIGEE PAR GILLES FINCHELSTEIN
ET LAURENT COHEN

© EDITIONS FONDATION JEAN-JAURES
12 CITÉ MALESHERBES - 75009 PARIS
www.jean-jaures.org

Réalisation : REFLETSGRAPHICS
NOVEMBRE 2012

Pascal Jan
Olivier Rozenberg

Onze référendums simultanés : un choc de confiance démocratique

Organiser, de manière simultanée, plusieurs référendums portant sur des enjeux institutionnels correspondant au programme électoral de François Hollande : une procédure inédite certes, mais envisageable en l'état du droit.

Les auteurs de cet essai montrent que l'on réaliserait ainsi différentes réformes ambitieuses sans en abandonner la plupart au fil du quinquennat. Bien loin de l'idée que « les institutions n'intéressent pas les Français », la participation directe des citoyens peut dénouer, dans un sens ou dans l'autre, des problèmes pendants que les représentants politiques n'arrivent plus à trancher.

www.jean-jaures.org