



Strasbourg, le 2 novembre 2005

CDL-AD(2005)034

Etude n° 287/2004

Or. fr.

COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT
(COMMISSION DE VENISE)

**LE REFERENDUM EN EUROPE -
ANALYSE DES REGLES JURIDIQUES DES ETATS EUROPEENS**

**Rapport adopté par le Conseil des élections démocratiques
lors de sa 14^e réunion
(Venise, 20 octobre 2005)
et
la Commission de Venise
lors de sa 64^e session plénière
(Venise, 21-22 octobre 2005)**

Les tableaux de synthèse des réponses au questionnaire de la Commission de Venise sur le référendum figurent dans les documents CDL-AD(2005)034add et CDL-AD(2005)034add2.

TABLE DES MATIERES

Introduction.....	3
Remarques générales.....	4
I – Référendums nationaux.....	5
A – Le fondement juridique du référendum.....	5
B – Les types de référendum – l’organe compétent pour recourir au référendum.....	6
C – Contenu.....	10
D – La forme du texte soumis au référendum (la validité formelle).....	12
E – Limites matérielles du référendum (la validité matérielle).....	15
F – Campagne/propagande/financement et votation.....	16
G – Les effets du référendum.....	20
H – Parallélisme des formes et normes prévoyant le référendum.....	22
I - Règles particulières relatives à l’initiative populaire et au référendum facultatif ordinaire.....	24
J – Contrôle juridictionnel.....	24
K – Les expériences de référendum.....	26
II – Référendums régionaux et locaux.....	29
A – Le fondement juridique du référendum.....	29
A1 – Le niveau auquel se tient le référendum.....	29
B – Les types de référendum – l’organe compétent pour recourir au référendum.....	31
C – Contenu.....	33
D – La forme du texte soumis au référendum (la validité formelle).....	34
E – Limites matérielles du référendum (la validité matérielle).....	36
F – Campagne/propagande/financement et votation.....	36
G – Les effets du référendum.....	38
H – Parallélisme des formes et normes prévoyant le référendum.....	39
I - Règles particulières relatives à l’initiative populaire et au référendum facultatif ordinaire.....	40
J – Contrôle juridictionnel.....	41
K – Les expériences de référendum.....	42
III – Avenir du référendum.....	43
Conclusion.....	44

Introduction

1. *Depuis sa création, la Commission de Venise s'est intéressée aux questions électorales. Celles-ci comprennent le recours aux procédés de démocratie directe tels que le référendum, dont la fréquence a augmenté en Europe avec l'extension de la démocratie.*
2. *Dans ce cadre, la Commission a adopté notamment, lors de sa 47^e réunion plénière (Venise, 6-7 juillet 2001), des Lignes directrices sur le référendum constitutionnel à l'échelle nationale (CDL-INF(2001)010).*
3. *Sur la base des expériences récentes en Europe, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a décidé de réfléchir à la question du référendum et des bonnes pratiques en la matière, en coopération avec la Commission de Venise¹. Ses travaux ont abouti le 29 avril 2005 à l'adoption de la recommandation 1704 (2005) de l'Assemblée parlementaire, intitulée : Référendums : vers de bonnes pratiques en Europe². A la demande du Comité des Ministres, la Commission de Venise a présenté des observations sur cette recommandation (document CDL-AD(2005)028).*
4. *Lors de sa 8^e réunion (Venise, 11 mars 2004), le Conseil des élections démocratiques a décidé d'entamer une nouvelle étude sur le référendum et de préparer un questionnaire sur ce sujet. Le Conseil des élections démocratiques, lors sa 9^e réunion (Venise, 17 juin 2004), et la Commission de Venise, lors de sa 59^e session plénière (Venise, 18-19 juin 2004), ont adopté le questionnaire sur l'usage du référendum, sur la base d'une contribution de M. François Luchaire (membre de la Commission, Andorre) (document CDL(2004)031).*
5. *Des réponses au questionnaire sont parvenues des membres de la Commission en provenance de trente-trois Etats : Albanie, Andorre, Arménie, Autriche, Azerbaïdjan, Belgique, Bulgarie, Croatie, Chypre, République tchèque, Danemark, Estonie, Finlande, France, Géorgie, Grèce, Hongrie, Irlande, Italie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Malte, Pays-Bas, Norvège, Pologne, Portugal, Fédération de Russie, Espagne, Suède, Suisse, « L'ex-République yougoslave de Macédoine », Turquie.*
6. *Sur la base de ces réponses, le secrétariat de la Commission a préparé le présent rapport de synthèse, auquel est annexé un projet de tableau synoptique des réponses au questionnaire. Comme le questionnaire, le rapport est composé de trois parties, relatives aux référendums nationaux, aux référendums régionaux et locaux et à l'avenir du référendum.*
7. *Ce rapport a été adopté par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 14^e réunion (Venise, 20 octobre 2005) et par la Commission lors de sa 64^e session plénière (Venise, 21-22 octobre 2005).*

¹Cf. le document 9874 de l'Assemblée parlementaire du 10 juillet 2003, proposition de résolution présentée par M. Gross et plusieurs de ses collègues, Directives sur les bonnes pratiques en matière de tenue de référendums.

²Voir aussi le doc. 10498, qui comprend le rapport de la Commission des questions politiques (rapporteur : M. Mikko Elo, Finlande, Groupe socialiste), auquel est annexé un document de travail préparé par le Centre de recherche et de documentation sur la démocratie directe de Genève.

8. *Suite à l'adoption du présent rapport, le Conseil des élections démocratiques et la Commission de Venise devraient élaborer des lignes directrices sur le référendum en général.*

Remarques générales

9. Avec l'extension de la démocratie sur le continent européen, une discussion s'est naturellement ouverte, sur le plan national comme sur le plan international, sur les formes de cette démocratie. La pertinence et les limites du recours à la démocratie directe sont des éléments essentiels de ce débat.

10. Les constitutions des nouvelles démocraties, comme la pratique constitutionnelle, donnent souvent une place de choix aux votes populaires, parfois plus que celles de démocraties plus anciennes.

11. Les avantages et les inconvénients de la démocratie directe peuvent ainsi être mesurés à l'aune de cas concrets. Il serait cependant imprudent de tirer des conclusions ou de présenter des recommandations générales une base purement empirique, ou au contraire trop théorique.

12. En effet, la question du recours direct au peuple par la voie référendaire est, depuis longtemps, l'objet de débats passionnés entre juristes, politologues, sociologues, politiciens ou, tout simplement, citoyens.

13. La présente étude vise à identifier les éléments fondamentaux du référendum tel que pratiqué dans les Etats européens, les points communs et les divergences entre les traditions nationales, en bref à répondre aux principales questions juridiques que pose le recours direct au peuple dans les démocraties de notre continent. C'est sur cette base qu'il sera possible d'élaborer des lignes directrices d'application générale.

I – Référendums nationaux

A – Le fondement juridique du référendum

14. Dans la grande majorité des Etats qui ont répondu au questionnaire, la Constitution prévoit l'organisation de référendums au niveau national. Seuls quatre Etats font exception.

15. En *Belgique*, il n'existe pas de base constitutionnelle ni même législative pour le référendum, et le référendum décisionnel est considéré comme inconstitutionnel. Un référendum consultatif – dont la constitutionnalité a d'ailleurs été vivement critiquée – a été organisé en 1950, sur la base d'une décision spécifique du Parlement. Le silence de la Constitution pourrait dès lors être considéré comme qualifié, c'est-à-dire comme excluant le référendum.

16. Aux *Pays-Bas*, aucun référendum national n'a été organisé jusqu'à présent sur la base de la loi générale (temporaire) sur les référendums. Un référendum consultatif relatif à l'approbation par les Pays-Bas du traité constitutionnel de l'Union européenne (la « Constitution européenne ») a eu lieu le 1^{er} juin 2005, mais ce référendum était basé sur une loi *ad hoc*. L'introduction de cette institution s'est faite au moyen d'une loi temporaire applicable de 2002 à 2004 et qui n'a pas donné lieu à des cas d'application. Il convient de souligner que le Parlement s'est opposé récemment à l'introduction du référendum dans la Constitution. L'absence de disposition constitutionnelle s'explique donc par l'absence de décision définitive sur l'introduction de l'institution du référendum.

17. En *Norvège*, en l'absence de base constitutionnelle, deux référendums (portant tous deux sur l'adhésion à la Communauté économique européenne, puis à l'Union européenne) ont été organisés sur la base de lois spécifiques du Parlement (en 1972 et 1994). Ici, le silence de la Constitution ne s'oppose pas au référendum, mais celui-ci apparaît comme tellement exceptionnel qu'il ne nécessite pas une disposition de caractère général.

18. A *Chypre*, l'institution du référendum est traitée au niveau législatif ; cet instrument n'a été utilisé qu'une fois.

19. En résumé, la pratique générale en Europe est de prévoir l'institution du référendum national dans une norme constitutionnelle ; en son absence, soit le référendum n'a pas encore été introduit de manière définitive, soit il est tout à fait exceptionnel.

20. Toutes les formes de référendum, même national, ne sont pas forcément prévues par la Constitution. Ainsi, à *Malte*, seul le référendum constitutionnel est traité par la Constitution.

21. L'existence de dispositions constitutionnelles prévoyant le référendum n'exclut évidemment pas l'existence d'une *législation d'application*. Au contraire, il est naturel que la Constitution pose les principes et que les autres règles figurent dans la législation ordinaire. Dans certains Etats, c'est un acte supérieur à la loi ordinaire qui met en œuvre la règle constitutionnelle (*Andorre* – loi qualifiée –, *Espagne*, *Géorgie*, *Portugal* – loi organique). En *Russie*, dont la Constitution ne prévoit que quelques règles sur le référendum, la matière est même réglée par une loi constitutionnelle. En *République tchèque*, il devrait en être de même ; une telle loi

constitutionnelle n'a toutefois pas été adoptée, sauf en ce qui concerne l'adhésion à l'Union européenne, et des référendums nationaux n'ont donc pu jusqu'à présent être organisés sur d'autres thèmes. Lorsque le référendum est rare, il se peut qu'une loi spéciale doive être adoptée chaque fois qu'il est organisé (*Finlande*, où il y a eu deux référendums).

B – Les types de référendum – l'organe compétent pour recourir au référendum

22. La nature du référendum varie selon son caractère obligatoire ou facultatif, et selon l'organe compétent pour y recourir. C'est ce qui sera examiné dans le présent chapitre.

1. Le référendum obligatoire

23. Le référendum est *obligatoire* lorsque certains textes sont soumis automatiquement au référendum, le cas échéant après leur adoption par le Parlement.

24. Le référendum obligatoire concerne en général les révisions constitutionnelles. Dans certains Etats, toute révision constitutionnelle est soumise au référendum obligatoire, le peuple étant dès lors le constituant (*Andorre, Arménie, Azerbaïdjan, Irlande, Suisse* – où il faut la majorité du peuple et des cantons –, *Danemark* où la révision constitutionnelle nécessite d'abord des élections générales). Dans d'autres Etats, seules les révisions totales (*Autriche, Espagne*) sont soumises au référendum obligatoire. Il se peut aussi que le référendum obligatoire soit réservé à des révisions concernant certaines matières ou normes : des dispositions constitutionnelles fondamentales (*Estonie* – les chapitres de la Constitution relatifs aux dispositions générales et à la révision de la Constitution, ainsi que la loi complétant la Constitution, relative à l'adhésion à l'Union européenne –, *Lettonie* – caractère démocratique et souverain de l'Etat, territoire, langue officielle et drapeau, élection du Parlement au suffrage universel, égal, direct, secret et proportionnel, norme prévoyant le recours au référendum pour la révision des dispositions précédentes –, *Lituanie* – république indépendante et démocratique, chapitres sur l'Etat et la révision de la Constitution, loi constitutionnelle sur le non-alignement de la Lituanie sur les alliances post-soviétiques –) ; trois dispositions relatives à la révision constitutionnelle et à la durée du mandat du Parlement (*Malte*).

25. Le référendum obligatoire peut aussi dépendre de la procédure préalable : en *France*, il ne concerne que les révisions constitutionnelles d'initiative parlementaire (aucun cas d'application) et, en *Turquie*, les amendements constitutionnels adoptés par au moins les trois cinquièmes mais moins des deux tiers des membres de la Grande Assemblée nationale et non retournés à l'Assemblée par le Président de la République ; ce cas apparaît improbable. En *Russie*, le référendum obligatoire pourrait être prévu uniquement par un traité international.

26. D'autres actes très importants sont parfois soumis au référendum obligatoire. Il s'agit d'abord de normes quasi-constitutionnelles, comme, en *Suisse*, les lois urgentes dérogeant à la Constitution d'une durée de plus d'un an. Il s'agit ensuite d'actes impliquant une forte limitation de souveraineté, notamment dans le cadre de l'intégration européenne : adhésion à l'Union européenne (*Lettonie*), adhésion à des organisations de sécurité collective ou à des communautés supranationales (*Suisse*), adhésion à des organisations internationales en cas de transfert de compétences (*Lituanie*), association avec d'autres Etats (*Croatie*), adhésion à une communauté avec d'autres Etats ou sortie de celle-ci (« *l'ex-République yougoslave de Macédoine* »). Au *Danemark*, un référendum doit avoir lieu en cas de délégation de pouvoirs constitutionnels des autorités du royaume à des autorités internationales, sauf si le Parlement l'adopte à la majorité des cinq sixièmes de ses membres. Sont aussi soumises au référendum obligatoire des atteintes à

l'intégrité territoriale, comme la modification des frontières (*Azerbaïdjan*, « *l'ex-République yougoslave de Macédoine* »). D'autres Etats prévoient enfin le référendum obligatoire dans certains domaines particuliers : au *Danemark*, c'est la modification de l'âge du droit de vote ; au *Portugal*, la régionalisation.

2. *Le référendum à la demande d'une autorité*

27. Le référendum à la demande d'une autorité – ou *référendum extraordinaire* – existe dans un bon nombre d'Etats. L'organe de l'Etat qui y recourt peut être l'exécutif (en particulier le Président de la République), auquel cas la confiance des citoyens envers cet organe peut être en cause (aspect plébiscitaire). Ce peut aussi être le législatif ou une partie de celui-ci ; si le recours au référendum émane de la majorité ou, au contraire, de l'opposition, il pourra là encore avoir un caractère plébiscitaire, ce qui ne sera pas le cas si le législatif prend la décision de tenir un référendum de manière consensuelle.

28. Les développements qui suivent concernent uniquement le référendum à la demande d'une autorité. La plupart des Etats concernés connaissent aussi le référendum obligatoire, voire le référendum à la demande d'une fraction du corps électoral.

29. A vrai dire, très peu d'Etats prévoient que seul l'exécutif peut recourir au référendum. Tel est le cas en *Turquie*, où le Président de la République peut soumettre au peuple les amendements qu'il a renvoyés au Parlement et que celui-ci a ensuite adoptés à la majorité des deux tiers. En *Albanie* par contre, le Président ne peut recourir au peuple qu'à la demande de 50000 électeurs. Il faut souligner que ces deux Etats connaissent un régime parlementaire.

30. En *France*, le Président de la République peut recourir au référendum sur proposition du Gouvernement ou (sauf pour les révisions constitutionnelles) sur proposition conjointe des deux Assemblées. Lorsqu'il agit sur proposition du Gouvernement, il doit tenir un débat devant les deux assemblées. Pour les révisions constitutionnelles, le Parlement peut décider d'organiser un référendum. Il est à noter que l'implication du Gouvernement empêche en principe le recours au référendum contre l'avis de la majorité parlementaire. Au *Portugal*, il faut également un accord entre le Président et le Parlement ou entre le Président et le Gouvernement. En *Croatie*, un objet peut être soumis au vote aussi bien par le Parlement que par le Président, mais ce dernier ne peut recourir au référendum que sur proposition du Gouvernement et avec le contreseing du Premier Ministre.

31. Il se peut que le Président de la République ou le Parlement ait, chacun séparément, le droit de recourir au référendum de manière générale (*Azerbaïdjan*, *Géorgie*).

32. Dans d'autres Etats, le recours au référendum nécessite par contre un accord entre l'exécutif et le législatif. En *Arménie*, il s'agit du Président de la République et du Parlement (le Président peut aussi convoquer un référendum à la demande du Gouvernement, avec l'accord du Parlement), à *Andorre*, du chef du Gouvernement et du Conseil général, à *Chypre*, du Premier Ministre et du Parlement – ce qui ne devrait pas poser de problème compte tenu du caractère parlementaire du régime politique. En *Irlande*, le Président de la République convoque un référendum législatif sur proposition conjointe de la majorité du Sénat et d'au moins un tiers de la Chambre.

33. La Diète *polonaise* peut convoquer seule le référendum, le Président de la République ne le peut qu'avec l'accord du Sénat.

34. Dans beaucoup de pays par contre, le Parlement est la seule autorité qui peut recourir au référendum (*Estonie, Finlande, Lettonie* – sur la modification des termes de l'appartenance à l'Union européenne –, *Lituanie, Luxembourg, Malte, Suède*). En *Belgique* et en *Norvège*, où la Constitution ne prévoit pas le recours au référendum, celui-ci est intervenu sur la base d'une décision, respectivement de lois spécifiques du Parlement. En *Autriche*, le Conseil national décide du référendum législatif et du référendum consultatif sur les questions d'importance nationale; un tiers des membres du Parlement peut soumettre une révision partielle de la Constitution au vote populaire. En *Bulgarie*, c'est le Parlement qui décide, mais la proposition de recourir au référendum peut émaner non seulement d'un quart des députés, mais aussi du Conseil des Ministres ou du Président de la République. En *Hongrie*, le Parlement décide sur proposition du Président de la République, du Gouvernement, d'un tiers de ses membres ou de 100000 électeurs, et, dans « *l'ex-République yougoslave de Macédoine* », sur proposition du Gouvernement, d'un membre du Parlement ou de 10000 citoyens. En *Espagne*, un référendum consultatif sur une question d'importance spéciale est convoqué par le roi, sur proposition du Premier Ministre et suite à l'autorisation du Congrès. En *Grèce*, le Président recourt formellement au référendum, mais la décision en revient à la majorité des membres du Parlement, sur proposition du Gouvernement (sur des questions nationales cruciales), ou aux trois cinquièmes des membres du Parlement (sur des lois relatives à des questions sociales importantes).

35. En *Russie*, si une Assemblée constituante est convoquée, elle peut adopter une nouvelle Constitution aux deux tiers de ses membres ou soumettre un projet au référendum.

36. Parfois, une minorité de parlementaires peut en référer au peuple, comme au *Danemark* (1/3 des membres du Parlement) ou en *Espagne*, pour les révisions partielles de la Constitution (10 % des membres de l'une des Chambres).

37. Dans quelques Etats, le référendum peut être demandé par un certain nombre d'entités fédérées – en *Suisse*, huit cantons – ou régionales – en *Italie*, cinq régions (par décision du Conseil régional).

38. Dans de rares Etats, le législatif peut convoquer un référendum sur le renvoi de l'exécutif, ou l'exécutif en référer au peuple sur le renvoi du législatif. Chacun de ces cas de figure apparaît une fois dans les réponses au questionnaire. En *Autriche*, un référendum peut être convoqué par le Conseil national, à la majorité des deux tiers, sur le renvoi du Président de la République; en *Lettonie* au contraire, c'est le Président qui peut convoquer un référendum sur la dissolution du Parlement.

3. *Le référendum à la demande d'une fraction du corps électoral*

39. Le référendum à la demande d'une fraction du corps électoral est prévu plus rarement que le référendum obligatoire ou le référendum à la demande d'une autorité.

40. Le référendum à la demande d'une fraction du corps électoral doit en effet être divisé en deux catégories : le *référendum facultatif ordinaire* et l'*initiative populaire* au sens étroit. Tous deux conduisent à un vote populaire sans qu'une autorité ne prenne de décision à cet égard, mais l'implication des autorités est la plus réduite dans le cas de l'initiative populaire. Le référendum facultatif ordinaire conduit à contester un texte déjà approuvé par un organe de l'Etat, tandis que

l'initiative populaire permet à une fraction du corps électoral de proposer un texte qui n'a jusqu'alors été approuvé par aucune autorité.

41. C'est en *Suisse* que les mécanismes du référendum facultatif ordinaire et de l'initiative populaire sont les plus développés. Le référendum peut être demandé par 50000 citoyens contre les lois (sauf les lois urgentes adoptées pour moins d'un an), certains traités internationaux et certains arrêtés fédéraux – décisions adoptées par le Parlement. Une initiative populaire peut être présentée par 100000 citoyens en vue de la révision de la Constitution ; l'initiative populaire générale, pouvant conduire aussi à une révision de la loi, sera introduite sous peu. Le Parlement ne se prononce que sur la validité de l'initiative populaire.

42. Une demande de référendum facultatif ordinaire ou une initiative populaire nécessitent 500000 signatures en *Lituanie*, 150000 dans « *l'ex-République yougoslave de Macédoine* ». En *Lettonie*, 10 % des électeurs peuvent lancer une initiative populaire constitutionnelle ou législative, ou demander le référendum si le Président suspend une loi à la demande d'un tiers du Parlement, si la loi n'est pas revotée par celui-ci à la majorité des trois quarts de ses membres.

43. L'*Italie* connaît à la fois le référendum constitutionnel facultatif et le référendum législatif abrogatif à l'initiative d'une fraction du corps électoral (500000 signatures sont nécessaires). Le Parlement peut toutefois exclure le référendum en révisant les principes de base et le contenu essentiel de l'ancienne loi. L'*Albanie* et *Malte* connaissent aussi le référendum législatif abrogatif. Le système de la Fédération de *Russie* prévoit le référendum à la demande de 2000000 d'électeurs, qui a plutôt le caractère d'une initiative populaire, même s'il peut porter sur un texte déjà adopté, car il n'est pas suspensif.

44. En *Croatie*, l'initiative populaire existe (à la demande de 10 % des électeurs), mais non le référendum facultatif ordinaire. Il en va de même en *Géorgie* (à la demande de 200000 électeurs). Comme nous le verrons plus loin, dans ces deux pays, le référendum ne peut porter sur un texte de loi.

45. La *Hongrie* connaît le référendum facultatif ordinaire mais non l'initiative populaire telle que décrite ici (200000 signatures). La loi temporaire applicable aux *Pays-Bas* de 2002 à 2004 allait dans le même sens (600000 électeurs, suivant une demande introductive de 40000 électeurs).

46. Dans plusieurs Etats, il existe une forme limitée d'initiative populaire : un certain nombre d'électeurs peut proposer à un autre organe de recourir au référendum. Il s'agit donc d'un référendum extraordinaire organisé suite à la demande d'une fraction du corps électoral. En *Pologne*, 500000 citoyens peuvent demander à la Diète d'organiser un référendum ; au *Portugal*, une telle requête peut être soumise au Parlement par 75000 électeurs ; en *Hongrie*, il faut 100000 signatures et, dans « *l'ex-République yougoslave de Macédoine* », 10000 (rappelons que s'il y en a 200000, respectivement 150000, le référendum doit avoir lieu). D'autre part, 50000 électeurs peuvent demander au Président de l'*Albanie* d'organiser un référendum, tandis que 300000 peuvent faire de même en *Azerbaïdjan*.

47. Pour le reste, le rôle des autorités, et en particulier du Parlement, est limité en cas d'initiative populaire. Comme énoncé précédemment, le Parlement *italien* peut exclure le référendum abrogatif en révisant les principes de base et le contenu essentiel de l'ancienne loi. Le droit *maltais* va dans le même sens : le référendum n'a pas lieu si le Parlement abroge la législation contestée. Le Parlement *lituanien* délibère sur l'initiative mais ne peut refuser de la

soumettre au peuple, sauf en cas d'inconstitutionnalité. En *Suisse*, le Parlement examine la validité de l'initiative populaire ; il doit recommander son acceptation ou son rejet dans un délai de 30 mois après son dépôt. Il peut opposer un contre-projet à une initiative populaire visant à la révision partielle de la Constitution, qui sera soumis au vote en même temps que l'initiative. Le Parlement peut aussi déclarer l'initiative non valable et refuser de le soumettre au vote du peuple.

C – Contenu

Référendum constitutionnel

48. Le référendum est souvent employé pour modifier la *Constitution*. Dans un certain nombre d'Etats, comme indiqué plus haut, il s'agit d'un *référendum obligatoire*, soit pour toute disposition constitutionnelle, soit seulement pour certaines dispositions jugées particulièrement importantes.

49. La plupart des Etats qui ne prévoient pas le référendum constitutionnel obligatoire connaissent un *référendum constitutionnel facultatif*, soit à la *demande d'une autorité*, soit à celle d'une fraction du corps électoral. Ainsi, le Président ou le Parlement *français* peuvent soumettre au peuple un amendement constitutionnel adopté par les deux Assemblées ; en *Azerbaïdjan* et en *Turquie* également, le Président ou le Parlement peuvent convoquer un référendum constitutionnel ; en *Arménie*, il faut l'accord du Président et du Parlement. Le référendum constitutionnel peut avoir lieu sur l'initiative du Parlement en *Estonie*, en *Lituanie* et à *Malte* (sous réserve des cas de référendums obligatoires dans ces deux derniers Etats), d'un tiers des membres d'une des Chambres en *Autriche*. En *Russie*, il peut porter sur une nouvelle Constitution dans son ensemble, à l'initiative de l'Assemblée constituante.

50. Le référendum constitutionnel facultatif à la *demande d'une fraction du corps électoral* est pratiqué en *Italie* (il faut 500000 signatures), en *Lituanie* (300000 signatures) et en *Hongrie* (200000 signatures ; s'il n'y en a que 100000, il faut l'accord du Parlement).

51. L'*initiative populaire* constitutionnelle est très courante en *Suisse* (100000 signatures) ; elle existe aussi en *Lituanie* (300000 signatures) et dans « *l'ex-République yougoslave de Macédoine* » (150000 signatures).

52. Plusieurs Etats *excluent* au contraire les questions constitutionnelles du champ du référendum : *Bulgarie, Grèce, Luxembourg, Pays-Bas* – loi temporaire applicable jusqu'en 2004 –, *Portugal*.

Référendum législatif

53. Le référendum législatif est prévu dans un bon nombre d'Etats. Il s'agit le plus souvent d'un référendum extraordinaire, exercé à l'initiative du Président de la République (*Azerbaïdjan, France* du Parlement (*Albanie, Autriche, Azerbaïdjan, Lituanie, Luxembourg*), d'une partie de ses membres (*Danemark, Grèce*) ou de l'accord de ces deux organes (*Arménie, Irlande* – il faut l'accord de la majorité du Sénat et d'un tiers de la Chambre). Au *Portugal*, le Président décide sur proposition du Parlement ou du Gouvernement.

54. Le référendum législatif *ordinaire* est très courant en *Suisse* (à la demande de 50000 électeurs). Il est prévu aussi en *Hongrie*, en *Lituanie* et dans « *l'ex-République yougoslave de*

Macédoine ». Dans ces Etats, il est suspensif, ce qui accroît ses chances de succès, car l'électeur est toujours davantage disposé à s'opposer à un texte qui n'est pas en vigueur qu'à un texte qu'il a déjà vu en application.

55. L'initiative populaire législative est plus rare. Elle est connue en *Lituanie*, en *Russie* et dans « *l'ex-République yougoslave de Macédoine* ». L'*Albanie*, l'*Italie* et *Malte* prévoient le référendum législatif abrogatif dont l'initiative appartient à une fraction du corps électoral, mais qui ne peut que mettre un terme à la validité d'une loi et non conduire à son adoption.

Référendum conventionnel

56. Le référendum conventionnel (sur des traités internationaux) est prévu dans plusieurs Etats. Il est obligatoire dans quelques Etats en cas d'adhésion à l'Union européenne (*Lettonie*) ou, plus généralement, à une communauté supranationale (*Suisse*), à des organisations internationales en cas de transfert de compétences (*Lituanie*, *Danemark* sauf décision prise à la majorité des cinq sixièmes des membres du Parlement), à une communauté avec d'autres Etats ou de sortie de celle-ci (« *l'ex-République yougoslave de Macédoine* »), ou en cas d'association avec d'autres Etats (*Croatie*). A noter que l'adhésion de *l'Autriche* à l'Union européenne a été considérée comme une révision totale de la Constitution et dès lors soumise au référendum obligatoire. *La Suisse* retient aussi le référendum obligatoire pour l'adhésion à des organisations de sécurité collective.

57. Le référendum conventionnel facultatif ordinaire existe en *Suisse* – du moins pour les traités les plus importants –, ainsi que dans « *l'ex-République yougoslave de Macédoine* », aux mêmes conditions que le référendum législatif ordinaire.

58. Le référendum conventionnel peut aussi être extraordinaire. En *France*, il est initié par le Président de la République, au *Portugal*, par le Président de la République sur proposition du Parlement ou du Gouvernement, et, à *Malte*, par le Parlement. Ce type de référendum n'est pas exclu en *Azerbaïdjan* et en *Russie*.

59. Certains *autres actes* peuvent être soumis au référendum, comme les arrêtés fédéraux (sans portée générale) *suisses* dans les cas prévus par la Constitution ou la loi (référendum facultatif ordinaire). Les droits *azerbaïdjanais*, *estonien* et *maltais* prévoient que d'autres actes peuvent être soumis au peuple par le Parlement (ou le Président en *Azerbaïdjan*).

60. Les Etats qui ne connaissent *pas* le référendum sur un *projet rédigé* (*Croatie*, *Géorgie*, *Portugal*, *Suède*)³ ne permettent forcément pas de voter sur le texte même de la Constitution (ni d'autres textes). Cependant, ils prévoient le vote sur des questions importantes qui peuvent bien évidemment être de nature constitutionnelle, ou d'ailleurs aussi législative ou conventionnelle. En *Croatie* par exemple, le vote peut avoir lieu sur toute question de la compétence du Parlement ou toute question que le Président de la République considère comme importante.

Matières sur lesquelles peut porter le référendum

61. Un certain nombre d'Etats limite les matières sur lesquelles peut porter le référendum, soit en établissant une liste exhaustive, soit en excluant certains domaines du vote populaire.

³Voir point I.D.

62. Une liste exhaustive est prévue en *France* pour le référendum législatif ou conventionnel, qui peut porter sur l'organisation des pouvoirs publics, sur les réformes relatives à la politique économique et sociale et aux services publics qui y concourent et enfin sur la ratification d'un traité non contraire à la Constitution mais susceptible d'influencer le fonctionnement des institutions. En pratique, ce domaine est assez vaste.

63. Outre les élections et les questions soumises à la décision d'organes judiciaires ou administratifs, expressément exclues par les droits *arménien, autrichien* et *azerbaïdjanais*, mais implicitement par beaucoup d'autres, les matières dans lesquelles les droits nationaux excluent le référendum sont avant tout les questions financières, budgétaires et fiscales (*Albanie, Azerbaïdjan, Danemark, Estonie, Grèce, Hongrie, Italie, Malte* et *Pologne* à l'initiative des citoyens, *Portugal*, « *l'ex-République yougoslave de Macédoine* ») ; l'amnistie et la grâce (*Albanie, Azerbaïdjan, Géorgie, Italie, Pologne* à l'initiative des citoyens, « *l'ex-République yougoslave de Macédoine* ») ; les restrictions aux droits fondamentaux (*Albanie, Arménie, Géorgie*). Il peut s'agir aussi de l'intégrité territoriale (*Albanie*), de l'état d'urgence (*Albanie, Estonie*), des pouvoirs du Parlement, des organes judiciaires et de la Cour constitutionnelle (*Bulgarie*), des textes relatifs notamment à la fonction publique, aux naturalisations et aux expropriations (*Danemark*), à la monarchie et à la famille royale (*Pays-Bas* - sous la loi temporaire applicable jusqu'en 2004 - *Danemark* dans une certaine mesure), des actes législatifs soumis à une procédure spéciale, qui ont un contenu imposé par la Constitution ou sont constitutionnellement nécessaires au fonctionnement de l'Etat (*Italie, Portugal*), des nominations et révocations (« *l'ex-République yougoslave de Macédoine* »). La mise en œuvre des traités internationaux ne peut être soumise au peuple au *Danemark*, en *Hongrie*, à *Malte* et aux *Pays-Bas* (loi temporaire), de manière à éviter une violation du droit international. Dans le même sens, le droit *suisse* permet (mais n'oblige pas) de soumettre à un seul vote un traité international et ses dispositions constitutionnelles ou législatives d'application.

D – La forme du texte soumis au référendum (la validité formelle)⁴

64. Le texte soumis au référendum peut se présenter sous plusieurs formes :

- un *projet rédigé* de texte constitutionnel, légal ou autre
- l'*abrogation* d'un texte en vigueur
- une *question de principe* (par exemple : « êtes-vous en faveur d'un amendement de la Constitution visant à introduire un système présidentiel ? ») ou
- une *proposition concrète* qui n'est pas présentée sous la forme de dispositions spécifiques, dite "*proposition non formulée*" (par exemple : « êtes-vous en faveur d'un amendement de la Constitution réduisant le nombre de sièges du Parlement de 300 à 200 ? »).

65. Un certain nombre d'Etats ne prévoit pas de règle concernant la forme des textes soumis au référendum (*Azerbaïdjan, Belgique, Chypre, Finlande, Lettonie, Luxembourg, Norvège, Pologne, Russie, « l'ex-République yougoslave de Macédoine »*). Plusieurs de ces Etats (*Belgique, Finlande, Luxembourg, Norvège*) ne connaissent d'ailleurs pas de règles générales sur le référendum ou prévoient que le Conseil des Ministres définit la forme du texte soumis au

⁴CDL-INF(2001)010, *Lignes directrices sur le référendum constitutionnel à l'échelle nationale, adoptées par la Commission de Venise lors de sa 47^e réunion plénière (Venise, 6-7 juillet 2001), par. II.C.*

référendum (*Chypre*). En *Bulgarie*, il doit simplement être possible de répondre à la question posée par oui ou par non.

66. D'autres Etats prévoient uniquement le vote sur un *projet rédigé*, comme *l'Arménie, le Danemark, la France, l'Irlande, les Pays-Bas* (loi temporaire) et *la Turquie*. *L'Italie* connaît en outre le référendum abrogatif, qui porte lui aussi sur un texte juridique déterminé.

67. Au contraire, le droit *croate* exclut les projets rédigés (il retient donc les questions de principe et les propositions non formulées) ; il en va de même, en principe, au *Portugal* où le seul texte rédigé pouvant être l'objet d'un référendum est un traité qui vise la construction ou l'approfondissement de l'Union européenne. Seules des questions de principe peuvent être soumises au vote en *Géorgie* et en *Suède* (où un choix peut être prévu entre des alternatives).

68. Il se peut aussi que le référendum porte sur un texte rédigé ou non selon son objet ou sa nature. En *Autriche* (où deux projets alternatifs peuvent être proposés), en *Andorre*, en *Espagne* et en *Lituanie*, le référendum décisionnel porte sur un projet rédigé (ou le renvoi du Président de la République en *Autriche*), le référendum consultatif sur une question de principe.

69. D'autres Etats prévoient à la fois le référendum sur un projet rédigé et sur une question de principe (*Grèce, Espagne, Albanie*). Enfin, les trois modalités (projet rédigé, question de principe, proposition non formulée) peuvent coexister (*Hongrie, Suisse, Malte* en l'absence de règle contraire). *L'Albanie* et *Malte* prévoient en outre le référendum abrogatif, qui porte sur un texte rédigé.

70. Les questions de principe sont définies de diverses manières par les droits nationaux. En *Grèce* par exemple, il s'agit de questions nationales cruciales et de questions sociales importantes; en *Espagne*, de questions d'importance spéciale ; à *Chypre*, de questions importantes d'intérêt public ; en *Suisse*, il s'agit de la révision totale de la Constitution.

L'unité de la forme

71. La question se pose ensuite de savoir si les textes soumis au référendum doivent respecter le principe de l'unité de la forme (une même question ne doit pas combiner un projet rédigé et une proposition non formulée ou une question de principe).

72. Les Etats qui ne prévoient pas de règle concernant la forme des textes soumis au référendum ne retiennent logiquement pas non plus le principe de l'unité de la forme. Au contraire, lorsqu'une seule forme est prévue, celui-ci s'impose par définition. Certains Etats qui prévoient plusieurs formes de référendum retiennent le principe de l'unité de la forme. En *Suisse*, ce principe est prévu expressément. Il l'est de manière plus ou moins implicite dans un bon nombre d'autres Etats (exemple : en *Albanie*, on vote sur un texte constitutionnel, l'abrogation d'un texte de loi ou une question de principe). Un raisonnement semblable peut être fait en *Andorre*, en *Estonie*, en *Grèce*, en *Hongrie*, en *Lituanie* et en *Espagne*.

L'unité de la matière

73. Le principe de l'unité de la matière signifie que, sous réserve du cas de révision totale d'un texte, il doit exister un rapport intrinsèque entre les différentes parties de chaque question soumise au vote, afin de garantir la liberté de vote de l'électeur, qui ne doit pas être appelé à accepter ou rejeter en bloc des dispositions sans lien entre elles.

74. A ce jour, la plupart des Etats qui ont répondu au questionnaire n'ont pas adopté de règle imposant le respect du principe de l'unité de la matière. Celui-ci est retenu en particulier en *Bulgarie*, en *Italie*, au *Portugal*, en *Suisse* et en *Hongrie*, où la liberté de vote est considérée comme violée si les points d'une question sont contradictoires, si leur relation n'est pas claire et s'ils ne découlent pas les uns des autres ou ne sont pas liés par leur contenu. De manière moins explicite, ce principe est aussi retenu en *Arménie*, en *Autriche* et dans « *l'ex-République yougoslave de Macédoine* ». Aux *Pays-Bas*, la question ne se pose pas vraiment, puisque seule une loi entière pouvait être soumise au vote populaire sous la loi temporaire.

L'unité de rang

75. L'unité de rang signifie qu'une même question ne doit pas porter simultanément sur la Constitution et un acte normatif inférieur. Elle est consacrée dans les Etats suivants : *Andorre*, *Arménie*, *Irlande*, *Italie*, *Suisse* et, implicitement, en *Hongrie* et en *Lituanie*.

76. L'unité de rang s'impose par définition dans les Etats qui ne connaissent pas le référendum constitutionnel (*Bulgarie*, *Grèce*, *Luxembourg*, *Pays-Bas*, *Portugal*) ou qui, au contraire, connaissent uniquement le référendum constitutionnel (*Turquie*). Elle ne concerne que les projets rédigés ; les questions de principe et les propositions non formulées n'ont pas de rang dans la hiérarchie des règles (c'est leur mise en œuvre qui se fera par des normes constitutionnelles et/ou législatives).

Autres exigences relatives à la question posée

- Question claire et non suggestive

77. La liberté de vote implique que « la question soumise au vote doit être claire (non obscure ou ambiguë); elle ne doit pas induire en erreur ; elle ne doit pas suggérer une réponse ; l'électeur doit être informé des effets du référendum ; les participants au scrutin répondent par oui, non ou blanc aux questions posées »⁵. Un certain nombre de droits nationaux affirment explicitement ces règles, et plus précisément l'exigence de clarté de la question. En *Albanie*, les questions de principe (questions particulièrement importantes) soumises au peuple doivent être claires, complètes et sans équivoque ; en *Arménie*, la question doit être simple ; en *Hongrie*, dépourvue d'ambiguïté ; en *France* s'imposent les conditions de loyauté, de clarté et d'absence d'équivoque ; au *Portugal*, les questions doivent être l'objet d'une formulation « objective, claire et précise », ne pouvant contenir aucune suggestion ni aucune considération préalable. L'exigence de clarté ressort des règles prévoyant la possibilité pour l'électeur de répondre par oui ou par non (*Autriche*, *Croatie*, *Grèce*, *Malte*, « *l'ex-République yougoslave de Macédoine* »), ou de voter sur un texte rédigé déterminé (*Irlande*). L'exigence du caractère clair et non suggestif est affirmée aussi en *Bulgarie*, *Italie*, *Pologne*, *Portugal* et *Suisse*. Ailleurs, elle devrait s'imposer en application du principe de la liberté de vote.

- Pluralité de questions

78. En général, le nombre de questions posées lors d'une même votation n'est pas limité. Toutefois, en *Arménie*, le référendum ne peut porter sur plus d'une question et, au *Portugal*, sur plus de trois. Dans certains Etats, des alternatives peuvent être proposées (*Autriche*, *Russie*,

⁵CDL-INF(2001)010, par. II.E.2.a.

Suède). En *Suisse*, le Parlement peut adopter un contre-projet à une initiative populaire, qui est soumis simultanément au vote.

E – Limites matérielles du référendum (la validité matérielle)⁶

79. La question des limites matérielles du référendum se pose avec le plus d'acuité en cas de révision constitutionnelle. En effet, la plupart des Constitutions ne prévoient pas de limites matérielles à leur révision, sans que cela n'exclue l'existence de telles limites, qu'il s'agisse de limites extrinsèques (le droit international ou certaines de ses règles) ou même de limites intrinsèques, qui impliquent la primauté de certaines dispositions constitutionnelles sur d'autres. Il n'y a pas lieu ici d'entrer dans un débat doctrinal, mais de constater dans quelle mesure les ordres juridiques nationaux reconnaissent de telles limites au référendum constitutionnel.

80. Les limites *intrinsèques* à la révision de la *Constitution* sont assez rares. En *Albanie*, le référendum ne peut conduire à porter atteinte à l'intégrité territoriale ou aux droits fondamentaux. En *Croatie*, la seule limite est la recréation d'un Etat yougoslave ou balkanique.

81. En ce qui concerne les limites *extrinsèques*, la *Suisse* retient les règles impératives du droit international (*ius cogens*). En *Hongrie*, il est interdit d'organiser un référendum sur les obligations résultant de traités internationaux en vigueur et sur les lois qui les mettent en œuvre.

82. Un bon nombre d'Etats ne prévoient pas de limites (exemples : *Autriche, Azerbaïdjan, Finlande, Lettonie, Malte, Turquie, France* en pratique).

83. Par contre, lorsque le référendum porte sur un *acte inférieur* à la Constitution, il est fréquent que la conformité à celle-ci (*Estonie, Lituanie, Portugal, Russie, Suède*) ou à celle-ci et au droit international (*Chypre, Danemark, Grèce, Italie, « l'ex-République yougoslave de Macédoine »*) puisse être contrôlée avant le vote. En *Irlande*, le contrôle s'effectue par rapport à la Constitution et au droit de l'Union européenne ; celui-ci impose pour le moins, dans tous les Etats membres, qu'un texte qui lui est contraire ne soit pas en vigueur. Un tel contrôle peut être exercé même en cas de référendum sur une question de principe ou une proposition non formulée, lorsque celle-ci ne peut conduire à la révision de la Constitution (*Andorre* ; la question doit aussi respecter les traités internationaux). En *Russie*, la question soumise au référendum ne doit pas restreindre, annuler ou réduire les droits et les libertés de l'homme et du citoyen universellement reconnus, ainsi que les garanties constitutionnelles de leur exercice.

84. En *Pologne*, même s'il n'y a pas de limite explicite, la Diète examine la conformité au droit supérieur avant de décider de recourir au référendum. Par ailleurs, la nécessité d'assurer la conformité au droit supérieur n'empêche pas d'exclure le contrôle préventif (*Arménie*).

⁶Cf. CDL-INF(2001)010, par. II.D.

F – Campagne/propagande/financement et votation

1. Campagne et propagande⁷

Information des électeurs

85. La mise à disposition du texte soumis au vote aux électeurs est une condition indispensable de la libre formation de leur volonté. La publication dans le journal officiel est la forme minimale de publicité, qui ne touche en réalité qu'un nombre limité d'électeurs. La *Lituanie* et la *Russie* prévoient la publication dans les médias publics et sur leurs sites Internet. En *Irlande*, le texte doit être mis à la disposition du public dans les bureaux de poste ; aux *Pays-Bas*, dans les mairies (selon la loi temporaire applicable jusqu'en 2004).

86. Des règles relatives à une obligation des autorités de fournir une *information objective* allant au-delà de la simple mise à disposition du texte existent dans certains Etats. Aux *Pays-Bas*, un résumé du texte est envoyé aux électeurs. D'autres Etats prévoient une notice explicative ou d'autres informations. En *Suisse*, le texte soumis au vote est envoyé aux électeurs, avec une notice explicative du Conseil fédéral (Gouvernement), qui doit présenter les divers points de vue de manière équilibrée. En *France*, même si cela n'est pas imposé par les textes, il résulte de la pratique que les autorités doivent fournir une information objective, notamment par la remise du texte et d'une notice explicative aux électeurs ; le projet de notice est contrôlé d'office par le Conseil constitutionnel. En *Finlande*, une notice qui se devait objective a été envoyée aux électeurs lors du référendum sur l'adhésion à l'Union européenne en 1994 (une loi spéciale est adoptée pour chaque référendum). Une telle notice est rédigée en *Irlande* si les deux Chambres du Parlement le prévoient ; elle doit être neutre. Au *Portugal*, toutes les autorités sont tenues à l'impartialité la plus stricte ; en *Lettonie*, la Commission électorale centrale est tenue d'informer les citoyens de manière neutre, en particulier sur le projet soumis au vote.

87. Au *Portugal*, la Commission nationale pour les élections a pour tâche d'élaborer et de fournir toute information objective sur le référendum, nécessaire aux électeurs ; en *Pologne*, la Commission électorale d'Etat y est simplement autorisée.

Auteurs de la propagande

88. Une obligation d'impartialité et de neutralité absolues des autorités est reconnue au *Portugal* ; elle s'impose aussi très largement en *Suisse*.

89. En *Russie* comme au *Portugal*, les autorités et les personnalités officielles ne peuvent faire de propagande. Les restrictions imposées aux autorités sont parfois plus limitées. En *Arménie*, elles ne s'appliquent que dans l'exercice de leurs fonctions (pour les juges, les policiers et les militaires, l'interdiction de propagande est absolue). L'interdiction de faire de la propagande peut ne s'appliquer qu'aux membres des commissions électorales (*Géorgie*).

90. En *Autriche*, les autorités doivent fournir une information neutre, mais elles peuvent aussi faire campagne ; la jurisprudence de la Cour constitutionnelle interdit toutefois qu'elles diffusent une propagande massive non objective ou une propagande disproportionnée.

⁷Cf. CDL-INF(2001)010, par. II.E.2.

91. D'autres Etats permettent par contre aux autorités d'intervenir dans la campagne (*Hongrie*).

92. En ce qui concerne les particuliers, la plupart des Etats ne prévoient pas de restrictions. Toutefois, les citoyens et organisations étrangers ne peuvent faire campagne, par exemple, dans les Etats suivants : *Arménie, Azerbaïdjan, Géorgie, Russie*. En *Russie*, les associations religieuses et de bienfaisance ne peuvent faire campagne. Au *Portugal*, un statut spécial est accordé aux partis politiques, coalitions de partis et groupes d'au moins 5000 électeurs.

Accès aux médias

Médias publics

93. La majorité des Etats qui ont répondu au questionnaire réglemente l'accès aux *médias publics* pendant la campagne référendaire. Souvent, un temps égal dans les débats est accordé aux partisans et aux adversaires du projet (*Albanie, Azerbaïdjan, Bulgarie, Chypre, Lituanie, Suède, Suisse, « l'ex-République yougoslave de Macédoine »*).

94. Dans certains Etats, l'équilibre doit être assuré entre les différents groupes prenant part à la campagne, plutôt qu'entre les partisans et les opposants. Tel est le cas en *Italie*, à *Malte*, en *Pologne*, au *Portugal* et en *Russie*.

95. Aux *Pays-Bas* et en *Espagne*, il est simplement prévu que les partis politiques représentés au Parlement peuvent utiliser le temps qui leur est réservé à la radio et à la télévision pour la campagne référendaire. En *Espagne*, ce temps est alloué proportionnellement à la force électorale des partis.

96. Le droit *français* exige une place « équitable » pour les partisans et les adversaires du projet à la radio et à la télévision. Ne peuvent s'y exprimer que les partis représentés au Parlement et ceux dont, compte tenu de la nature de la question posée, la participation paraît justifiée. L'exigence d'équité s'impose aussi en *Irlande*.

97. D'autres législations assurent un équilibre à travers des exigences d'objectivité, d'impartialité ou de neutralité. Ainsi en *Autriche*, la radio-télévision publique est tenue, de manière générale, à garantir une information objective et impartiale au public et la diversité des opinions.

Médias privés

98. Les règles touchant les *médias privés* sont plus rares que celles relatives aux médias publics. Toutefois, les exigences d'équilibre s'imposent dans certains Etats aux médias audiovisuels privés comme publics. Ainsi, partisans et adversaires ont le même temps de parole dans les deux types de médias en *Bulgarie* et à *Chypre*. En *Autriche*, l'exigence d'impartialité et d'objectivité s'applique aussi aux radios et télévisions privées, en *France* et en *Irlande*, elles doivent assurer une place équitable aux partisans et aux adversaires du projet. Tel a été le cas aussi en *Finlande* lors du référendum sur l'adhésion à l'Union européenne.

99. Au Portugal,

- l'exigence d'équilibre vaut pour les médias *privés audiovisuels* de la même façon que pour les médias publics – y compris le devoir d'accorder des «temps d'antenne»;
- la même exigence d'équilibre vaut pour les *autres médias privés* (la presse), mais seulement s'ils désirent insérer du matériel de campagne;
- l'utilisation des médias est gratuite (pour les partis et les groupes), un devoir de dédommager les publications et les chaînes incombant à l'État.

100. Sans aller aussi loin, la législation peut prévoir que des conditions financières inégales ne peuvent pas être imposées à la propagande pour le référendum selon son origine (*Italie, Russie, Espagne* où les tarifs ne peuvent être plus élevés que ceux de la publicité commerciale, *Suisse* en principe).

2. *Financement*⁸

101. L'utilisation de fonds publics en faveur ou en défaveur d'un projet soumis au référendum est interdite dans un certain nombre d'Etats : *Arménie, Bulgarie, Croatie, Géorgie, Irlande, Portugal, Pologne, Russie, Espagne, Suisse, « l'ex-République yougoslave de Macédoine »*. Cela n'exclut évidemment pas l'utilisation de fonds publics pour l'organisation du référendum, y compris des avantages accordés aussi bien aux partisans qu'aux adversaires du texte en matière de frais postaux (*Espagne*) ou l'exemption fiscale des activités liées au référendum (« *l'ex-République yougoslave de Macédoine* »).

102. D'autres pays lient l'usage de fonds publics au respect d'une exigence de neutralité. *L'Irlande* et *Malte* prévoient que les fonds publics peuvent servir à l'information mais non à la propagande. En *Finlande*, lors du référendum sur l'adhésion à l'Union européenne, des fonds publics ont été répartis également entre les partisans et les adversaires du projet.

103. Dans certains pays, la possibilité pour les autorités d'employer des fonds publics lors de la campagne n'est pas exclue, mais limitée. En *Autriche*, l'usage modéré de fonds publics par le Parlement et le Gouvernement est accepté tant qu'il ne constitue pas une information excessive et non objective. En *Azerbaïdjan*, c'est uniquement dans la période précédant directement le vote que les autorités ne peuvent faire campagne.

104. Le droit des autres Etats qui ont répondu au questionnaire apparaît silencieux sur la question.

Rémunération de la récolte des signatures

105. Dans les Etats qui connaissent l'initiative populaire ou le référendum facultatif se pose la question de la possibilité de rémunérer les personnes récoltant des signatures. Aucune des réponses au questionnaire ne mentionne qu'une telle rémunération soit interdite, donc le problème ne semble pas exister en pratique. Il est bien clair que ce sont les personnes qui récoltent les signatures qui peuvent être rémunérées, et non pas les électeurs qui signent une initiative populaire ou une demande de référendum, comme le précise la réponse de la Russie.

⁸Cf. CDL-INF(2001)010, par. II.F.

3. *Votation*

Date du vote

106. Dans la plupart des Etats, le vote s'étend sur *un jour*, en *République tchèque* sur *deux jours*. La *Finlande* prévoit deux jours si le référendum a lieu en même temps que les élections nationales ; le vote peut aussi avoir lieu sur un ou deux jours en *Pologne*. Par définition, lorsque le vote anticipé ou le vote par correspondance est admis, il a lieu auparavant. Ainsi, en *Suède*, le vote par correspondance a lieu pendant trente jours et, en *Suisse*, pendant trois semaines avant la date du scrutin. En *Estonie*, un vote anticipé peut avoir lieu dans des bureaux de vote dès treize jours avant l'élection, (et, en outre, un vote électronique entre quatre et six jours avant l'élection, dès 2005) ; le vote anticipé est autorisé par le droit *russe* pendant quinze jours dans les localités peu accessibles, les bateaux, les stations polaires et, de manière générale, partout en dehors du territoire national.

107. Lorsqu'il existe un *décalage horaire* important à l'intérieur du territoire national, est-il possible de divulguer les résultats de certains centres de vote avant la clôture des opérations dans les autres ? C'est en *Russie* que cette question se pose avec le plus d'acuité, et les résultats du vote sont annoncés après la clôture de tous les centres de vote et après le dépouillement général du scrutin. En *France*, il existe un important décalage horaire entre la métropole et l'outre-mer ; à ce jour, la publication des résultats n'est pas interdite avant la clôture des derniers bureaux de vote.

Vote obligatoire

108. Le *vote obligatoire* n'est prévu pour les référendums que dans un nombre très limité d'Etats : *Grèce, Luxembourg, Turquie, Belgique* (où un seul référendum *ad hoc* a été organisé) ; en *Suisse*, il n'est imposé que dans un canton.

Quorum

109. La plupart des Etats ne prévoient pas de quorum pour valider le résultat d'un référendum.

110. Là où un quorum existe, il peut prendre deux formes : quorum de *participation* ou quorum d'*approbation*. Le quorum de participation implique que le vote n'est valable que si un certain pourcentage des électeurs inscrits prend part au vote. Le quorum d'approbation soumet la validité des résultats à l'approbation (éventuellement le rejet) d'un certain pourcentage du corps électoral.

111. Un quorum d'approbation est largement préférable à un quorum de participation, qui pose un problème sérieux⁹. En effet, les opposants au projet soumis au référendum, comme l'ont montré plusieurs exemples, appellent alors à l'abstention, même s'ils sont très minoritaires parmi les électeurs intéressés par le sujet.

112. Un *quorum de participation* de la majorité du corps électoral est prévue dans les Etats suivants : *Bulgarie, Croatie, Italie* et *Malte* (référendum abrogatif), *Lituanie, Russie*, « *l'ex-République yougoslave de Macédoine* » (référendum décisionnel). En *Lettonie*, le quorum est de la moitié des électeurs qui ont participé à la dernière élection du Parlement (sauf pour les

⁹Cf. CDL-INF(2001)010, par. II.O.

révisions constitutionnelles, voir plus bas), et, en *Azerbaïdjan*, il est de 25 % des électeurs inscrits seulement. En *Pologne* et au *Portugal*, faute d'une participation de plus de 50 %, le référendum est *de facto* consultatif et non décisionnel (au Portugal, le quorum se calcule par rapport aux citoyens inscrits au recensement).

113. Un *quorum d'approbation* d'un quart du corps électoral est prévu en *Hongrie* ; en *Albanie* et en *Arménie*, le quorum est d'un tiers du corps électoral. Au *Danemark*, une révision constitutionnelle doit être approuvée par 40 % de l'électorat ; dans les autres cas, le texte proposé au vote n'est rejeté que si, non seulement la majorité des votants s'y oppose, mais 30 % du corps électoral vote contre.

114. En outre, un quorum particulièrement élevé est parfois prévu pour des décisions fondamentales. En *Lettonie*, lorsqu'une révision constitutionnelle est soumise au référendum, elle doit être approuvée par plus de 50 % des électeurs inscrits. En *Lituanie*, certaines règles particulièrement importantes relatives à la souveraineté ne peuvent être prises qu'à la majorité des trois quarts du corps électoral, et d'autres touchant à l'Etat et à la révision constitutionnelle à la majorité du corps électoral. En *Croatie*, il faut le vote positif d'une majorité du corps électoral pour l'association avec d'autres Etats.

115. Il se peut que quorum de participation et quorum d'approbation soient combinés. Ainsi, en *Lituanie*, en cas de référendum obligatoire, le quorum est de 50 % de participation et un tiers des électeurs doit approuver le projet ; pour l'adhésion à des organisations supranationales, seul le quorum de participation doit être atteint.

G – Les effets du référendum¹⁰

Référendum décisionnel et référendum consultatif

116. La plupart des référendums organisés dans les Etats qui ont répondu au questionnaire ont un caractère *décisionnel*, c'est-à-dire que le résultat s'impose juridiquement, aux autorités en particulier.

117. Plusieurs Etats ne prévoient que le référendum décisionnel : *Albanie, Arménie, Azerbaïdjan, Bulgarie, Croatie, Estonie, France, Géorgie, Grèce, Irlande, Italie, Lettonie, Russie, Suisse, « l'ex-République yougoslave de Macédoine », Turquie*. Le seul référendum organisé en *République tchèque* (sur l'adhésion à l'Union européenne) avait un caractère décisionnel.

118. Dans d'autres Etats, comme le *Danemark*, le référendum décisionnel est la règle, mais le référendum consultatif n'est pas exclu.

119. En *Hongrie*, le référendum sur une loi ou faisant suite à une initiative populaire de 200000 citoyens est toujours décisionnel ; dans les autres cas, le Parlement décide si le référendum sera décisionnel ou consultatif.

120. Certains Etats distinguent le référendum décisionnel et le référendum consultatif selon la nature du texte soumis au vote. En *Andorre*, en *Autriche* et en *Espagne*, seul le référendum sur une question importante est consultatif, le référendum constitutionnel (et législatif en Autriche)

¹⁰Cf. CDL-INF(2001)010, par. II.N.

est décisionnel. En *Lituanie*, le référendum est décisionnel s'il porte sur des dispositions constitutionnelles soumises au référendum obligatoire et sur des dispositions législatives proposées par une initiative populaire, consultatif dans les autres cas.

121. En *Pologne* et au *Portugal*, le référendum est décisionnel si la majorité du corps électoral s'est prononcée, consultatif *de facto* sinon.

122. Enfin, la *Belgique*, la *Finlande*, les *Pays-Bas* et la *Norvège* n'ont connu que des référendums *consultatifs*. En *Suède*, si un référendum décisionnel sur une question relative aux lois fondamentales est envisageable, il ne s'est tenu à ce jour que des référendums consultatifs.

Référendum suspensif et référendum abrogatif

123. Si l'on excepte le cas de l'initiative populaire, qui conduit à l'adoption d'un texte nouveau, le référendum décisionnel peut en outre avoir un caractère :

- *suspensif* : le texte ne peut entrer en vigueur tant qu'il n'a pas été approuvé par les électeurs ou qu'une demande de référendum n'a pas eu lieu dans le délai prévu par la Constitution ou par la loi ;

- *abrogatif* ou *résolutoire* : le texte cesse d'être en vigueur suite à un vote contraire/en l'absence de vote positif intervenant dans un certain délai après son adoption.

124. Le référendum *suspensif*, dès lors qu'il conduit à voter sur un texte non encore appliqué, implique les risques les plus importants de rejet de l'objet soumis au vote. Il est toujours pratiqué lorsque des traités internationaux sont soumis au vote, afin d'éviter l'engagement de la responsabilité internationale de l'Etat, ainsi que dans les Etats suivants : *Arménie, Azerbaïdjan, France, Grèce, Hongrie, Irlande, Lettonie, Lituanie, Turquie*. Au *Danemark* et en *Suisse*, le référendum est suspensif sauf s'il porte sur une loi urgente (auquel cas il est résolutoire). Le seul référendum organisé en *République tchèque* (sur l'adhésion à l'Union européenne) était suspensif. Bien que consultatif, le référendum est suspensif également aux *Pays-Bas*.

125. Le référendum est suspensif en matière constitutionnelle uniquement en *Albanie, Andorre, Italie, Espagne* ; lorsqu'il porte sur un projet rédigé (et est donc décisionnel) en *Autriche*. A *Malte*, le référendum est suspensif s'il concerne une révision constitutionnelle soumise au référendum obligatoire, ou une loi proposée par le Parlement.

126. Par contre, en *Russie*, le référendum est en principe *abrogatif*. Le référendum *abrogatif* existe encore en matière législative en *Albanie, Italie* et *Malte*. « *L'ex-République yougoslave de Macédoine* » connaît à la fois le référendum suspensif et le référendum résolutoire. Rappelons que le *Danemark* et la *Suisse*, où le référendum est en général suspensif, connaissent le référendum abrogatif pour les lois urgentes.

Décisions à prendre après un référendum

127. Lorsque le vote a porté sur une question de principe ou une proposition non formulée, le Parlement doit adopter un texte d'application. C'est le cas des Etats où des projets rédigés ne peuvent être soumis au référendum, comme la *Croatie* et la *Géorgie*. C'est aussi le cas pour des textes non formulés en *Estonie* (question d'intérêt national), en *Suisse* (initiative populaire non formulée). La *Bulgarie* (lorsque cela est nécessaire) et « *l'ex-République yougoslave de*

Macédoine » (dans les 60 jours, si le référendum n'est pas suspensif) prévoient aussi que le Parlement peut être appelé à légiférer dans le sens du référendum.

128. Au *Portugal*, en cas de référendum décisionnel positif, le Parlement ou le Gouvernement est tenu à approuver, dans un délai de 90 ou 60 jours respectivement, la convention internationale ou l'acte législatif correspondant. En *Russie*, les décisions de suivi nécessaires doivent être prises dans les trois mois après le vote.

129. Aux *Pays-Bas*, bien que le référendum soit suspensif, le Parlement devait, sous la loi temporaire, se prononcer à nouveau si le référendum était négatif, et prendre une décision sur l'entrée en vigueur du texte si le vote était positif.

130. Afin que le Parlement ne contourne pas la décision populaire, le droit *croate* prévoit qu'il ne peut aller à l'encontre du résultat du référendum avant un an ; en outre, un nouveau référendum ne peut être organisé avant six mois. Font exception l'initiative populaire et l'association avec d'autres Etats.

H – Parallélisme des formes et normes prévoyant le référendum

*Parallélisme des formes*¹¹

131. La portée du vote populaire dépend non seulement du caractère décisionnel ou consultatif de celui-ci, mais aussi de la possibilité pour le Parlement de revenir sur la décision prise par le peuple. En d'autres termes, si une disposition a été adoptée par référendum, peut-elle être révisée sans recourir à cette procédure ? Si elle a été refusée par le peuple, peut-elle être adoptée sans référendum ?

132. Il ne se dégage pas une tendance forte sur ce point, les législations nationales sont très partagées. Le parallélisme des formes et donc la soumission au référendum (obligatoire ou facultatif) des normes révisant des dispositions adoptées par référendum sont retenus de manière générale dans les Etats suivants : *Albanie, Andorre, Azerbaïdjan, Italie, Malte, Suisse, « l'ex-République yougoslave de Macédoine »*. Lorsque le référendum est abrogatif (référendum législatif en Albanie, en Italie et à Malte), un amendement parlementaire allant à l'encontre de la décision prise par référendum peut, en théorie, entrer en vigueur, mais il relèverait d'une démarche politiquement inconsiderée. En *Russie*, une disposition adoptée par référendum ne peut être annulée ou révisée que par un nouveau référendum, si une autre procédure n'est pas établie dans le texte soumis au référendum. Le nouveau référendum ne peut être organisé avant deux ans, voire cinq ans.

133. Certains Etats ne prévoient le parallélisme des formes que pour les normes soumises au référendum obligatoire (*Autriche, Danemark, Irlande, Lettonie*). En *Arménie*, non seulement les dispositions constitutionnelles (soumises au référendum obligatoire), mais aussi les lois adoptées par référendum, ne peuvent être révisées que par la voie référendaire ; le parallélisme des formes ne s'applique toutefois pas – en théorie du moins – aux textes refusés par référendum, qui pourraient être adoptés par le Parlement.

¹¹Cf. CDL-INF(2001)010, par. II.L.

134. Au *Portugal*, le parallélisme des formes n'est pas prévu, mais, si une solution a été refusée par référendum, elle ne peut être adoptée par la voie parlementaire qu'après une nouvelle élection du Parlement.

135. Lorsque le référendum est consultatif, la question du parallélisme des formes ne se pose en principe pas. Tel est le cas par exemple en *Belgique*, en *Finlande* et en *Norvège*. Cela n'exclut évidemment pas qu'un référendum consultatif ait lieu sur le texte amendant un texte soumis au référendum, comme l'indique la réponse des *Pays-Bas* au questionnaire.

136. La question est controversée par exemple en *Grèce*. Dans la plupart des autres Etats qui ont répondu au questionnaire, il est par contre possible – juridiquement du moins - d'aller à l'encontre d'un résultat référendaire par la voie parlementaire : *Bulgarie*, *Croatie* (après un an), *Chypre*, *Hongrie*, *Lituanie*, *Pologne*, *Espagne*, *Suède*.

*Modalités de révision des normes relatives au référendum*¹²

137. Une norme constitutionnelle ou législative prévoyant la possibilité d'organiser un référendum peut-elle être révisée par une procédure excluant le référendum ?

138. La plupart des Etats qui ont répondu au questionnaire relèvent qu'il n'existe pas de norme particulière applicable à la révision des textes régissant le référendum.

139. Cela implique des situations très différentes selon les Etats. Ainsi, là où n'existe que le référendum consultatif, comme en *Norvège*, en *Finlande* ou aux *Pays-Bas*, il va de soi, encore une fois, que seul un référendum consultatif est envisageable sur ces normes. Au *Portugal*, où le référendum est exclu sur les normes constitutionnelles, il ne peut les toucher même si elles sont relatives au référendum. A l'inverse, en *Suisse*, où la Constitution est soumise au référendum obligatoire et les lois au référendum facultatif, toute norme relative au référendum (sauf si elle a un niveau réglementaire) est *de jure* soumise au référendum. Entre ces situations, tous les cas de figure intermédiaire sont possibles. Là où le référendum obligatoire est prévu pour les révisions constitutionnelles, il s'applique évidemment aussi si elles touchent à la question du référendum (outre la *Suisse*, on peut citer les Etats suivants : *Andorre*, *Arménie*, *Azerbaïdjan*, *Danemark*, *Irlande*). En *Italie*, les normes constitutionnelles sont soumises au référendum (suspensif) et les lois au référendum (abrogatif), à la demande de 500000 électeurs. En *Albanie*, les dispositions constitutionnelles relatives au référendum ne peuvent (comme les autres) être révisées sans vote populaire qu'à la majorité des deux tiers du Parlement

140. Cependant, il existe un certain nombre d'Etats où certaines normes relatives au référendum sont elles-mêmes soumises au référendum obligatoire en vertu d'une disposition spécifique. C'est le cas en *Lettonie* et à *Malte* pour la norme prévoyant quelles sont les normes constitutionnelles soumises au référendum obligatoire, afin d'éviter que le Parlement ne contourne l'obligation de recourir au référendum en révisant la norme la prévoyant. C'est le cas plus largement en *Estonie* et en *Lituanie* pour les chapitres de la Constitution relatifs à la révision de celle-ci, qui prévoient les cas de référendum obligatoire.

¹²Cf. CDL-INF(2001)010, par. II.K.

I - Règles particulières relatives à l'initiative populaire et au référendum facultatif ordinaire¹³

141. Lorsque le référendum est organisé à la demande d'une fraction du corps électoral, qu'il s'agisse d'un référendum facultatif ordinaire ou d'une initiative populaire, se pose un certain nombre de questions relatives à la *récolte des signatures*.

142. La première est celle du *décal de récolte des signatures*. Lorsque le référendum n'est pas suspensif, le droit national peut ne pas prévoir de délai, comme dans les Etats suivants : *Albanie, Géorgie, Malte, Pologne, Portugal*.

143. Lorsqu'un délai est prévu, sa durée est très variable : 15 jours seulement en *Croatie*, 45 en *Russie*, trois mois en *Lituanie*, trois mois pour le référendum législatif et six mois pour le référendum constitutionnel dans « *l'ex-République yougoslave de Macédoine* », quatre mois en *Hongrie*, 100 jours pour le référendum facultatif ordinaire et 18 mois pour l'initiative populaire en *Suisse*. En *Italie*, le délai est de trois mois pour le référendum constitutionnel, tandis que le référendum législatif abrogatif peut être déposé entre le 1^{er} janvier et le 30 septembre. Aux *Pays-Bas*, selon la loi temporaire, il n'y avait pas vraiment de récolte de signatures, les électeurs signent les demandes de référendum à la mairie ; la requête introductive (40000 signatures) doit être déposée dans un délai de trois semaines, la requête définitive (600000 signatures) doit l'être dans un délai de six semaines après que la première a été déclarée valable.

144. La *vérification des signatures* est le plus souvent centralisée, et a lieu auprès de la Commission électorale centrale (*Albanie, Lettonie, Lituanie, Russie* – où 40% au moins du nombre exigé de signatures sont vérifiées -) ou d'un organe équivalent (*Hongrie, Malte*). En *Italie*, un bureau spécial de la Cour de cassation est compétent ; en *Suisse*, il s'agit de la Chancellerie fédérale, dans « *l'ex-République yougoslave de Macédoine* », du département de l'administration d'Etat du ministère de la Justice. En *Pologne*, le Président de la Diète vérifie que le nombre de signatures requis est atteint et, dans la négative, il donne un délai supplémentaire de deux semaines ; il peut renvoyer les listes de signatures à la Commission électorale d'Etat en cas de doute sur la validité des signatures. La Cour suprême est l'instance qui prend la décision finale en cas de contentieux. Au *Portugal*, la vérification des signatures peut être demandée par le parlement, par échantillonnage, aux autorités compétentes. Le contrôle peut aussi se faire sur le plan local : en *Géorgie*, toute signature doit être confirmée par un notaire ou l'administration locale (ce qui n'exclut pas un contrôle au niveau national) ; aux *Pays-Bas*, il était fait par la mairie sous la loi temporaire. En *Croatie*, le comité référendaire doit vérifier les listes de signatures.

145. Seule la *Suisse* permet la rectification des *vices résultant du contenu de la question*, et encore cela doit-il être fait avant le début de la récolte des signatures.

J – Contrôle juridictionnel¹⁴

146. Le contrôle juridictionnel en matière de référendum peut s'exercer d'abord *a priori* et porter sur le recours au référendum. Il peut aussi s'exercer en cours de procédure, et porter sur la procédure elle-même ou sur le droit de vote et, après le vote, sur la validité des résultats. Enfin, le contrôle *a posteriori* du texte adopté par référendum est envisageable.

¹³ Cf. CDL-INF(2001)010, par. II.J.

¹⁴ Cf. CDL-INF (2001)010, par. II.P.

147. Le questionnaire a mis avant tout l'accent sur le contrôle *a priori* et le contrôle des résultats. Les réponses ont toutefois fourni un certain nombre d'autres éléments intéressants.

148. Le contrôle juridictionnel du *recours au référendum* existe dans un bon nombre d'Etats. Souvent, il porte sur la constitutionnalité des questions soumises au référendum : *Albanie, Arménie, Bulgarie, Chypre, Estonie, Géorgie, Hongrie, Italie, Malte, Pays-Bas, Pologne, Russie, « l'ex-République yougoslave de Macédoine »*. En *Lituanie*, c'est la conformité au droit supérieur en général qui est contrôlée ; au *Portugal*, la constitutionnalité des questions soumises au référendum et la légalité de sa convocation.

149. Là où elle existe, la Cour constitutionnelle est généralement compétente pour le contrôle (*a priori* ou *a posteriori*) de la conformité des textes soumis au peuple au droit supérieur, soit dans tous les Etats cités, à l'exception de l'*Estonie* et des *Pays-Bas* (où le Conseil d'Etat est compétent).

150. Dans d'autres Etats, le contrôle juridictionnel ne concerne pas le recours au référendum, mais uniquement la *procédure* (*Autriche, France, Grèce – Cour suprême spéciale -, Espagne, Irlande, Suède, Turquie – Conseil suprême des élections -*), ce qui peut conduire à l'invalidation des *résultats*. Les recours juridictionnels peuvent aussi être limités au respect du *droit de vote* (*Suisse*).

151. En ce qui concerne la *compétence*, il est à noter que la Cour constitutionnelle est appelée dans plusieurs Etats à se prononcer de manière générale sur les recours relatifs aux référendums (*Croatie, France – Conseil constitutionnel -, Malte, Portugal*). En *Albanie*, outre les questions constitutionnelles, elle se prononce sur la clarté de la question (en cas de vote sur un texte non formulé) et sur le caractère autosuffisant du texte de loi dont une partie serait abrogée, en ce qui concerne le référendum abrogatif. La réponse du *Portugal* précise que le contrôle *a posteriori* de la Cour englobe notamment la régularité de la campagne et du scrutin, ainsi que la sincérité des résultats.

152. Il peut aussi être prévu que seul le recours au référendum soit soumis à la compétence de la Cour constitutionnelle, tandis que le contrôle des résultats relève d'un autre organe. En *Bulgarie*, les litiges relatifs aux résultats sont ainsi traités par la Cour suprême administrative, en *Hongrie* et en *Italie*, par les tribunaux administratifs, en *Lettonie*, par les tribunaux ordinaires, après décision de la Commission électorale centrale (seules les décisions du Président de la République ou du Parlement sont soumises à la Cour constitutionnelle).

153. Dans « *l'ex-République yougoslave de Macédoine* », seule la non-conformité de la loi avec la Constitution ou la violation d'un droit constitutionnel autre que le droit de vote ou d'éligibilité peut faire l'objet d'un recours devant la Cour constitutionnelle. La juridiction ordinaire est par contre compétente pour statuer sur les litiges relatifs au droit de vote (après saisine des commissions électorales).

Qualité pour recourir

154. En ce qui concerne la *qualité pour recourir*, plusieurs réponses indiquent que tout électeur a une telle qualité ; c'est le cas dans les Etats suivants : *Croatie, Grèce, Hongrie, Irlande, Italie, Malte, Russie, Suisse, « l'ex-République yougoslave de Macédoine »*. Aux *Pays-Bas*, toute personne intéressée peut recourir, à *Andorre*, il faut un intérêt légitime, au *Danemark* et en

Estonie, un intérêt juridique. En *Autriche*, le recours doit être déposé par un certain nombre d'électeurs, qui va de 100 à 500 selon le Land où vivent les requérants. Une qualité pour recourir étendue n'empêche pas que, en outre, certaines autorités puissent recourir (le *Director of Public Prosecutions* en *Irlande*, l'*Attorney General* à *Malte*), ou qu'une qualité spéciale pour recourir soit reconnue aux initiateurs du référendum (*Italie*).

155. Dans d'autres Etats par contre, la qualité pour recourir est moins étendue. En *Espagne*, elle appartient aux sujets intéressés (partis, institutions) ; en *Russie*, aux personnes ou organes participant au référendum ; en *Bulgarie*, aux organes ayant le droit de proposer la tenue d'un référendum. En *France*, elle est ouverte au représentant de l'Etat dans chaque département ou collectivité équivalente, mais ne l'est aux électeurs que dans des cas très particuliers. Au *Portugal*, en ce qui concerne le contrôle *a priori*, la qualité pour recourir appartient (obligatoirement) au Président de la République ; dans le contrôle *a posteriori*, elle s'étend à tout électeur (concernant son bureau de vote), mais elle est reconnue particulièrement aux partis et aux groupes ayant participé à la campagne.

156. Enfin, il peut être prévu de réserver la qualité pour recourir à des autorités. En *Arménie*, il s'agit du Président de la République ou d'un tiers des députés ; en *Géorgie*, du Président de la République, d'un cinquième des membres du Parlement ou du défenseur public ; en *Lituanie*, d'un cinquième des membres du Parlement, du gouvernement ou des tribunaux (qui peuvent évidemment être saisis par des particuliers).

K – Les expériences de référendum

157. Les expériences de référendum varient beaucoup selon les Etats. A l'exception de la *Suisse*, où plus de 500 thèmes ont été soumis au référendum (depuis 1848), la plupart des Etats n'utilisent cet instrument que rarement. Plusieurs n'ont connu aucun référendum, du moins sous l'empire de leur actuelle Constitution : *Albanie*, *Andorre*, *Bulgarie*, *Croatie*, *Pays-Bas* (jusqu'en 2004), *Russie*. Il faut toutefois noter que, en *Albanie*, en *Andorre* et en *Russie*, la Constitution a été adoptée par référendum, alors que l'indépendance de la *Croatie* a également fait l'objet d'un référendum.

158. Plusieurs Etats n'ont connu qu'un référendum avant la remise des réponses au questionnaire (*Arménie*, *Azerbaïdjan*, *Belgique*, *Chypre*, *République tchèque*, *Estonie*, *Malte*, *Espagne*). D'autres n'en ont organisé que deux (*Autriche*, *Finlande*, *Luxembourg* - en 1919 et 1937 -, *Norvège*, *Pologne*, *Portugal*, « l'ex-République yougoslave de Macédoine », *Turquie*) ou trois (*Lettonie*), la *Hongrie* quatre. Six ont eu lieu en *Suède*, en *Lituanie* (depuis 1992) et en *Grèce* (pendant des périodes de transition) et neuf en *France* (depuis 1958).

159. L'adhésion à l'Union européenne est le thème qui entraîne le plus de référendums dans les Etats où le recours à cette institution est rare. Elle a été l'objet des seuls référendums organisés en *République tchèque* et en *Estonie* et des deux référendums organisés en *Norvège* (plus précisément, en 1972, il s'agissait de l'adhésion aux Communautés européennes). Sur deux à quatre référendums qui se sont tenus en *Autriche*, en *Hongrie*, en *Pologne* et en *Lettonie*, l'un concernait également l'adhésion à l'Union.

160. Le recours au référendum est plus fréquent au *Danemark*, qui a connu 14 référendums (sur 17 questions), en *Irlande* (28 référendums constitutionnels depuis 1937) et surtout en *Italie* (53 référendums abrogatifs et un référendum constitutionnel depuis 1948).

161. *L'organe qui recourt au référendum* diffère évidemment selon les procédures prévues par le droit national. En *Suisse*, il s'agit d'une fraction du corps électoral, sauf dans les cas de référendum obligatoire ; il n'y a eu qu'un référendum à la demande des cantons (sur plus de 500). En *Italie*, les référendums ont été en général initiés par une fraction du corps électoral, rarement par des conseils régionaux. Les deux référendums organisés dans « *l'ex-République yougoslave de Macédoine* » après l'indépendance l'ont été à la demande d'une fraction du corps électoral. Deux référendums ont été organisés en *Hongrie* à la demande d'une fraction du corps électoral, deux à celle du gouvernement. L'exécutif a été à l'origine des référendums en *France*, mais aussi en *Arménie*, *Azerbaïdjan*, *Chypre*, *République tchèque*, *Espagne*, *Turquie* ou, conjointement avec le Parlement, au *Luxembourg* et à *Malte*. En *Finlande* et en *Norvège*, des lois spéciales du Parlement ont été votées. Le Parlement a été également à l'origine des référendums en *Autriche*, *Belgique*, *Estonie*, *Lituanie* (sous réserve d'une initiative populaire), *Suède*, *Irlande* (par l'adoption de textes soumis au référendum obligatoire), *Portugal* (un référendum obligatoire, une initiative parlementaire). Au *Danemark*, les référendums ont toujours été organisés à la demande des autorités, mais le Parlement n'a décidé qu'une seule fois (pour quatre objets) du recours au référendum ; sinon, c'est le gouvernement qui a maintenu un projet qui n'avait pas obtenu la majorité suffisante au Parlement, ou il s'est agi d'un référendum obligatoire. En *Lettonie*, un référendum a été organisé à l'initiative du Parlement, deux suite à une suspension d'une loi par le Président, à la demande d'un dixième du corps électoral.

162. La question du respect du *quorum* de participation ou d'approbation ne se pose par définition que dans les Etats qui connaissent un tel quorum¹⁵. Le quorum de participation de 50 % n'a pas été atteint à 18 occasions (sur 53 référendums abrogatifs) en *Italie*, à deux (sur six) en *Lituanie*, à une (sur deux) dans « *l'ex-République yougoslave de Macédoine* » et au *Portugal* – dans ce dernier pays, le référendum a eu un effet consultatif. En ce qui concerne les quorums d'approbation, le seul référendum organisé en *Arménie* depuis l'adoption de la Constitution a échoué faute d'acceptation par un tiers du corps électoral, de même qu'un référendum (sur quatre) en *Hongrie* car aucune alternative n'a recueilli un quart du corps électoral.

163. La proportion de *réponses affirmatives* et de *réponses négatives* aux questions posées par référendum varie beaucoup selon les Etats, et il n'est vraiment pas possible de tirer des conclusions générales. En outre, les chiffres bruts n'indiquent pas dans quelle mesure les citoyens ont suivi les autorités, du moins dans les Etats qui connaissent l'initiative populaire ou le référendum abrogatif (pour lesquels le vote positif implique en principe une opposition aux autorités et le vote négatif, la confiance en elles). La *Suisse*, qui est le pays qui pratique le plus le référendum, a connu davantage de réponses négatives que de réponses affirmatives, mais il faut souligner que beaucoup de ces refus portaient sur des initiatives populaires. En *Italie*, 19 référendums abrogatifs ont donné une réponse positive, 16 une réponse négative. Dans les Etats où le référendum n'existe que sur des projets soumis par les autorités, il y a eu 21 réponses affirmatives et 7 négatives en *Irlande*, 10 affirmatives et 2 négatives en *France*, mais 9 affirmatives et 7 négatives au *Danemark*. Dans les autres Etats, le recours au référendum est trop rare pour que des comparaisons statistiques aient vraiment un sens ; il n'y a en tout cas pas de tendance lourde en faveur de votes systématiquement positifs ou systématiquement négatifs.

164. Le questionnaire demandait si des questions étrangères à la question posée, ou la popularité ou l'impopularité d'une autorité, ont joué un rôle dans le résultat. Peu de réponses clairement affirmatives ont été reçues, qui soulignent le rôle du pouvoir exécutif (*Azerbaïdjan*,

¹⁵Voir supra point I.F.3.

France, Malte, Espagne), tandis que la réponse *suisse* n'exclut pas de tels facteurs (au moins pour certaines de plus de 500 questions). Il est cependant probable que de telles questions jouent un rôle plus ou moins déterminant dans d'autres pays.

II – Référendums régionaux et locaux

A – Le fondement juridique du référendum

165. Le référendum régional ou local est moins souvent prévu que le référendum national. Parmi les Etats qui ont répondu au questionnaire, il est ainsi exclu en *Andorre, Azerbaïdjan, Chypre, Géorgie, Grèce, Lettonie, Lituanie, Norvège* et *Turquie*. Au *Danemark*, c'est seulement sur la base de lois spécifiques que des référendums consultatifs locaux peuvent être organisés. En *Lituanie*, les communes peuvent uniquement prévoir des sondages.

166. Lorsqu'il est prévu, le référendum régional ou local l'est très généralement dans des textes de l'Etat central. Cependant, il est mentionné dans la Constitution moins souvent que le référendum national. Ainsi, il est prévu dans la loi fondamentale en *Albanie, Belgique, Bulgarie, France, Hongrie, Italie, Luxembourg, Pologne, Portugal, Russie, Suisse*. En *République tchèque*, la Charte des droits et libertés fondamentaux, qui a valeur constitutionnelle, prévoit indirectement le référendum local. En *Espagne*, le référendum sur les statuts d'autonomie et leur révision est prévu par la Constitution, le référendum municipal par une loi.

167. Le référendum local ou régional est par contre prévu uniquement au niveau législatif dans les Etats suivants : *Arménie, Croatie, Estonie, Finlande, Irlande, Malte, Russie, Suède*, « *l'ex-République yougoslave de Macédoine* ». C'était aussi le cas sous la loi temporaire applicable aux *Pays-Bas* de 2002 à 2004.

168. Par ailleurs, même si une disposition constitutionnelle prévoit le référendum à un niveau infra-national, une *législation d'application* a souvent été adoptée, comme en *Albanie, Bulgarie, République tchèque, France, Hongrie, Luxembourg, Pologne*. Au *Portugal*, la loi d'application est une loi organique.

169. Dans les Etats fédéraux et régionaux, si le droit national autorise le référendum régional ou local, ses modalités sont souvent réglées au niveau des entités. En *Autriche*, cette institution est mentionnée dans les Constitutions des neuf Länder ; en *Russie*, un nombre considérable d'entités régionales et locales a réglementé le référendum ; en *Suisse*, la Constitution fédérale se borne à prévoir le référendum constitutionnel cantonal, les cantons définissent pour le reste l'institution du référendum. En *Italie*, la Constitution autorise les statuts (lois fondamentales) des régions à prévoir des référendums sur les actes législatifs et administratifs des régions ; ces statuts prévoient aussi des référendums locaux. Des dispositions régionales d'application existent aussi en *Espagne*.

170. Des règles spécifiques peuvent aussi être adoptées sur le plan local dans des Etats unitaires : ainsi, en *Hongrie*, la loi ne prévoit que les règles de base ; le détail est réglé dans des règlements municipaux. Les autorités locales, provinciales ou régionales ont également adopté des dispositions sur le référendum en *Croatie*, en *Estonie*, aux *Pays-Bas* et dans « *l'ex-République yougoslave de Macédoine* ».

A1 – Le niveau auquel se tient le référendum

171. Dire que le référendum est possible à un niveau infra-national n'est pas répondre à la question de savoir à quel niveau exact il peut se tenir. Le référendum peut être régional

seulement, local seulement, ou les deux, sans compter qu'il peut s'exercer à des niveaux intermédiaires. Cela dépend d'abord largement des types de collectivités territoriales existant dans un Etat, tant il est vrai que le référendum provincial, par exemple, n'est envisageable que dans les Etats qui connaissent l'institution de la province.

172. Les réponses au questionnaire témoignent donc d'une grande diversité.

173. Dans les Etats fédéraux et régionaux, le référendum est prévu aussi bien dans les Etats fédérés, les communautés autonomes ou les régions que dans le cadre municipal. C'est le cas en *Autriche*, en *Italie*, en *Russie* et en *Suisse*. En *Espagne*, le référendum est possible au niveau des communautés autonomes, des provinces et des communes.

174. En *Belgique* toutefois, le référendum est prévu à ce jour dans les provinces et les communes, mais est encore en voie d'introduction au niveau régional.

175. Le référendum est prévu aussi bien au niveau régional que local en *Albanie*, *Bulgarie*, *Croatie*, *Hongrie*, *Suède*. Aux *Pays-Bas*, il existait dans les provinces et les communes de 2002 à 2004 ; en *Pologne*, dans les régions, les districts et les communes. La *France* prévoit le référendum local aux niveaux de la région, du département et de la commune ; en outre, elle connaît le référendum institutionnel, intéressant un territoire particulier et portant sur son statut de collectivité, dans les collectivités particulières (outre-mer, Corse). Le référendum régional est prévu par la Constitution *portugaise* dans les régions autonomes des Açores et de Madère, mais une loi organique doit être adoptée avant qu'il ne puisse être organisé.

176. Par contre, seul le référendum municipal existe en *Arménie*, *République tchèque*, *Estonie*, *Finlande* et *Irlande*, au *Luxembourg*, à *Malte*, dans « *l'ex-République yougoslave de Macédoine* » et au *Portugal* (dans les municipalités et les communes qui les constituent, tant que la loi organique sur le référendum régional n'a pas été adoptée). En *Lituanie*, des sondages peuvent être organisés par les autorités municipales.

Le rôle des autorités de l'Etat central

177. Le questionnaire pose la question de savoir si les autorités nationales ou fédérales peuvent intervenir dans les référendums régionaux ou locaux.

178. En général, tel n'est pas le cas ; le contrôle judiciaire de la conformité du recours au référendum ou du texte adopté par référendum au droit supérieur est réservé. La saisine d'une juridiction peut émaner d'un organe exécutif ; ainsi, en *France*, le représentant de l'Etat peut saisir le tribunal administratif, pour un contrôle *a priori* ou *a posteriori*. Dans « *l'ex-République yougoslave de Macédoine* », le représentant de l'Etat peut suspendre l'application de tout règlement municipal pour inconstitutionnalité ou illégalité, mais il doit alors saisir la Cour constitutionnelle. En *Estonie*, la saisine peut émaner d'un gouverneur de district ; à *Malte*, de l'Attorney General.

179. En *Espagne* toutefois, le référendum local est soumis à l'autorisation du Gouvernement national.

180. En outre, une Commission électorale nationale peut être impliquée dans les référendums régionaux et locaux, comme c'est le cas en *Pologne*.

B – Les types de référendum – l’organe compétent pour recourir au référendum

181. Comme au niveau national, il faut distinguer au niveau local les référendums obligatoires des référendums à la demande d’une autorité et des référendums à la demande d’une fraction du corps électoral.

Le référendum obligatoire

182. Dans les Etats fédéraux, les révisions constitutionnelles des entités fédérées sont parfois soumises au référendum obligatoire. C’est le cas en *Suisse* ainsi que dans deux *Länder autrichiens*. De manière analogue, en *Espagne*, la révision des statuts d’autonomie adoptés selon une procédure spéciale dans les premières années après l’entrée en vigueur de la Constitution est soumise au référendum obligatoire.

183. L’un des domaines où le référendum obligatoire est le plus souvent prévu est celui des *modifications territoriales*. En *Italie*, cela s’applique au changement des limites d’une région ou à la création d’une nouvelle région. En *Albanie*, le référendum est obligatoire de manière générale en cas de modification des limites territoriales, même si la décision finale est du ressort du Parlement, sous forme de loi ; il en va de même en *Hongrie*, où cette institution est prévue pour toute fusion ou division de municipalités, ou le changement de district d’une municipalité. En *République tchèque*, le référendum obligatoire n’existe qu’en cas de division d’une commune, dans la partie de celle-ci qui entend se séparer.

184. Le droit cantonal *suisse* prévoit de nombreux autres cas de référendum obligatoire, notamment en matière législative. Le droit des collectivités locales peut en outre prévoir d’autres cas de référendum obligatoire en *Hongrie*.

Le référendum à la demande d’une autorité

185. Le droit national peut prévoir l’organisation d’un référendum régional à la demande des autorités de la région : en *Autriche*, il s’agit, selon les *Länder*, du Landtag (Parlement) ou d’un certain nombre de ses membres.

186. Le référendum à la demande du législatif communal existe sur le plan local, par exemple dans les Etats suivants : *Belgique, République tchèque, Estonie, Finlande, Irlande, Luxembourg, Pays-Bas* (loi temporaire), « *l’ex-République yougoslave de Macédoine* » ; en *Hongrie*, le référendum peut être demandé par le Conseil municipal en tant que tel, mais aussi par un quart de ses membres ou une de ses commissions. Si la décision de recourir au référendum émane de l’assemblée, l’initiative peut appartenir à une partie de celle-ci ou à un organe exécutif : ainsi, en *Bulgarie*, au niveau des municipalités, l’initiative peut provenir d’un quart des conseillers municipaux, du maire de la municipalité ou du gouverneur de la région ; au *Portugal*, des membres de l’assemblée ou de l’exécutif local ; dans ces deux Etats, c’est finalement l’assemblée qui décide du recours au peuple, et, comme cela sera précisé plus loin, un certain nombre de citoyens peut le lui demander.

187. Dans certains Etats, le référendum local nécessite l’accord des organes législatif et exécutif de la commune. C’est le cas en *Russie*, où il faut l’accord de l’organe représentatif et de son chef, et en *Espagne*, où le maire peut recourir au référendum avec l’accord de la majorité des membres du conseil municipal et celui du Gouvernement national.

188. Le référendum à la demande des autorités peut aussi exister à la fois au niveau régional et au niveau local : en *Croatie* et en *Suède*, il peut être demandé par les assemblées des municipalités ou villes comme par ceux des régions, en *France* et en *Pologne*, par l'assemblée délibérante de chacune des collectivités territoriales. En *Suisse*, il est prévu, à divers niveaux, par un certain nombre de droits cantonaux.

189. Le référendum à la demande de collectivités territoriales inférieures existe sur le plan régional en *Albanie* : il est organisé à la requête de conseils communaux ou municipaux représentant au moins le tiers de la population de la région. Plusieurs Länder autrichiens prévoient aussi qu'un référendum peut être organisé à la demande d'un certain nombre de communes.

Le référendum à la demande d'une fraction du corps électoral

190. La plupart des Etats qui connaissent le référendum régional ou local permettent le référendum à la demande d'une fraction du corps électoral. Lorsque le droit national prévoit que l'organe délibérant est libre de recourir ou non au référendum suite à une telle demande, le nombre de signatures exigé est en général assez faible : sur le plan local, en *Estonie*, 1 % de la population, mais au moins 5 signatures ; en *Finlande*, 5 % des électeurs. Par contre, lorsque la demande de référendum doit être suivie d'un vote populaire, le nombre de signatures exigé est souvent plus élevé : 30 % des électeurs dans les communes jusqu'à 3000 habitants en République tchèque, 20 % dans « *l'ex-République yougoslave de Macédoine* », 10 % à *Malte* et en *Albanie* (mais 20000 au plus dans ce dernier pays), 5 % toutefois en *Arménie* et en *Russie*. En *Bulgarie*, la demande de référendum doit être soutenue par un quart des inscrits au moins, mais le conseil municipal n'est obligé d'organiser un vote que si celui-ci est demandé par la moitié des inscrits. En *Italie*, le référendum régional peut être demandé par 20 % des électeurs de la région.

191. Compte tenu de la grande diversité du nombre d'habitants des différentes collectivités territoriales, le pourcentage d'électeurs nécessaire pour la demande de référendum est souvent plus élevé dans les petites communes que dans les grandes : au *Luxembourg*, il faut un cinquième des électeurs dans les communes de plus de 3000 habitants et un quart dans les autres communes ; des règles analogues s'appliquent en *République tchèque*.

192. En *Belgique* et au *Portugal*, le pourcentage est calculé en fonction de la population, aussi bien au niveau provincial que local. Comme indiqué plus haut, en *Albanie*, le nombre de signatures est plafonné à 20000. En *Hongrie*, chaque collectivité décide du pourcentage d'électeurs nécessaire, dans une fourchette entre 10 et 25 %.

193. Dans les Etats fédéraux, le droit des entités fédérées est déterminant également en matière de référendum à la demande d'une fraction du corps électoral : c'est le cas en *Suisse* (où les référendums et initiatives populaires sont très fréquents), en *Autriche* et en *Russie*.

194. Comme en matière de référendum national, le rôle des autorités dans le déclenchement du processus référendaire est variable aussi pour les référendums régionaux et locaux. La question de l'intervention des autorités nationales a déjà été traitée plus haut. Les autorités régionales ou locales peuvent décider de l'organisation du référendum en cas de référendum à la demande des autorités ou de demande de référendum émanant d'une fraction du corps électoral soumise à l'approbation d'une autorité. Tel est le cas en *Finlande* ; en *Bulgarie*, lorsque la demande émane de moins de 50 % des inscrits ; dans « *l'ex-République yougoslave de Macédoine* », lorsqu'elle émane de moins de 20 % des inscrits. En cas de demande émanant d'une fraction du corps

électoral, les autorités régionales ou locales peuvent dans certains Etats se prononcer sur la conformité au droit supérieur (*Pologne, Suisse*) ; sinon, elles sont essentiellement chargées de l'organisation du scrutin. En *République tchèque* toutefois, le Conseil municipal, saisi d'une demande de référendum émanant d'une fraction du corps électoral, peut statuer sur le fond sans référendum avec l'accord du comité référendaire.

C – Contenu

Les types d'actes soumis au référendum

195. La plupart des réponses au questionnaire indiquent que ce n'est en général pas tant la nature juridique de l'acte qui détermine la possibilité de le soumettre au référendum régional ou local; l'élément déterminant est plutôt le fait que l'acte relève de la compétence des autorités régionales ou locales. Il en va ainsi dans les Etats suivants : *Albanie, Arménie, Belgique, Bulgarie, Croatie, Finlande, France* (pour le référendum local), *Hongrie, Pays-Bas, Portugal, Russie, Suède*, « *l'ex-République yougoslave de Macédoine* ». En d'autres termes, cela signifie que, dans ces Etats, tous les actes des collectivités territoriales peuvent en principe être soumis au référendum. Le *Danemark, l'Estonie, le Luxembourg* et la *Pologne* ne prévoient pas de règle spécifique, d'où l'on peut déduire qu'ils sont sur la même ligne.

196. Certains Etats prévoient toutefois des restrictions quant à la nature juridique de l'acte pouvant être soumis au vote. En *République tchèque*, les règlements municipaux ne peuvent être soumis au référendum ; à *Malte*, ils sont au contraire le seul objet du référendum ; en *Irlande*, cet instrument est réservé aux projets de schémas financiers. En *Suisse*, les actes soumis au référendum sont très nombreux : sauf en ce qui concerne le référendum sur la Constitution cantonale, obligatoire en vertu de la Constitution fédérale, leur définition relève du droit cantonal, que ce soit au niveau cantonal ou au niveau local ; au niveau cantonal par exemple, le référendum est généralement prévu sur les lois et sur certaines dépenses (référendum financier). En *Autriche* aussi, c'est le droit des entités fédérées (Länder) qui détermine les actes pouvant être soumis au référendum : au niveau des Länder, il s'agit en général des projets de lois adoptés par le Landtag (Parlement régional) ; au niveau local, des décisions du Conseil municipal.

Matières sur lesquelles peut porter le référendum

197. La liste des matières pouvant être soumises au référendum n'est souvent pas non plus limitée (*Albanie, Croatie, République tchèque, Estonie, Finlande, France, Lituanie* – où il s'agit plutôt d'un sondage -, *Malte, Pologne*, « *l'ex-République yougoslave de Macédoine* »). En *Suisse*, le droit cantonal, qui règle la matière, va généralement dans le même sens.

198. L'un des objets les plus classiques des référendums locaux et régionaux est la modification des limites des collectivités territoriales, même si la décision finale est du ressort de la loi nationale, comme le précisent par exemple les réponses de l'*Albanie*, de la *Croatie*, de l'*Estonie*, de la *Hongrie*, des *Pays-Bas*, de la *Russie* ; en *Autriche*, la modification des limites communales peut faire l'objet d'un référendum dans certains Länder. En *Suisse*, la Constitution fédérale prévoit l'approbation du corps électoral concerné pour toute modification du territoire d'un canton. En *Italie*, le changement des limites d'une région et la création d'une nouvelle région sont soumis au référendum obligatoire. Au *Portugal*, le référendum local (le seul à exister actuellement) ne pourra, au mieux, porter sur la modification du territoire d'une collectivité locale que dans le cadre de la procédure de consultation des organes locaux, à laquelle le

législateur est tenu. Par contre, le référendum sur une modification territoriale n'est pas possible en *Belgique*.

199. En *France*, le référendum institutionnel intéresse un territoire particulier et porte sur son statut de collectivité, dans les collectivités particulières (outre-mer, Corse).

200. Plusieurs Etats excluent toutefois certains domaines du champ du référendum. Il s'agit d'abord de questions relevant de la compétence exclusive des organes élus (*Arménie*). Dans ce pays, le référendum est en outre exclu s'il porte sur un domaine relevant d'une délégation des autorités nationales, ou touchant aux droits fondamentaux. En *Russie* aussi, il ne peut entraîner une restriction des droits fondamentaux.

201. Les questions exclues du référendum sont aussi, par exemple, des nominations et questions de personnel (*Arménie, Belgique, Hongrie, Russie*) ou des questions budgétaires, financières et fiscales (*Arménie, Belgique, Croatie, Italie, Portugal, Russie, Espagne*).

202. Au contraire, en *Irlande*, le référendum local ne peut porter que sur des projets de schémas financiers (mais il n'y a pas eu de cas d'application jusqu'à présent).

203. En *Bulgarie* aussi, le référendum local est lié à des questions financières : les contrats d'emprunts avec les banques ou d'autres institutions financières ; les ventes, concessions, baux ou contrats de rente de biens municipaux de valeur considérable ou d'importance particulière pour la municipalité ; la construction de bâtiments, d'ouvrages d'infrastructure ou autres équipements pour les besoins de la municipalité et les investissements qui ne peuvent être assurés par les recettes ordinaires de la municipalité. La loi provisoire *néerlandaise* (en vigueur jusqu'en 2004) prévoyait aussi une liste détaillée de matières sur lesquelles le référendum était possible ou exclu ; les normes provinciales et communales pouvait ajouter des matières, sauf évidemment lorsque la loi provisoire excluait le référendum.

204. En général, une élection ne peut être remise en cause par un référendum, comme prévu expressément en *République tchèque*, en *Hongrie* et en *Russie*. Toutefois, en *Pologne* et dans certains Länder *autrichiens*, la révocation d'un organe élu est possible à la suite d'un référendum à la demande des électeurs (*recall*).

D – La forme du texte soumis au référendum (la validité formelle)

205. Plus encore que pour les référendums nationaux, la législation des différents Etats est souvent silencieuse quant à la forme (projet rédigé, question de principe, proposition non formulée) des actes qui peuvent être soumis au référendum régional ou local.

206. L'*Arménie*, la *France* et l'*Italie* n'autorisent que les projets rédigés. A *Malte*, où seuls des règlements communaux peuvent être soumis au référendum, il s'agit aussi de textes rédigés. Au contraire, la *République tchèque* et le *Portugal* ne prévoient le référendum que sur des questions de principe ou des propositions non formulées, et la *Belgique* le réserve aux questions de principe. En *Irlande*, l'objet du référendum local (des projets de schémas financiers) fait en sorte qu'il a un caractère non formulé.

207. Dans les autres Etats, un référendum peut dès lors avoir lieu à la fois sur des questions de principe, des propositions non formulées ou des textes rédigés, comme prévu explicitement en *Hongrie* et en *Suisse* (en vertu du droit cantonal). Certaines législations prévoient simplement

qu'il doit être possible de répondre à la question par oui ou par non, ce qui n'exclut aucune de ces formes (*Bulgarie, Croatie*). En *Autriche*, les solutions varient selon les Länder.

L'unité de la forme

208. L'unité de la forme est prévue explicitement en *Suisse* et implicitement en *Hongrie*. Elle s'impose aussi dans les Etats qui ne soumettent au référendum que des projets rédigés (*Arménie, France, Italie*) ou, au contraire, uniquement des questions de principe ou des propositions non formulées (*Belgique, République tchèque, Portugal*).

L'unité de la matière

209. La règle de l'unité de la matière n'est pas plus souvent imposée pour les référendums régionaux et locaux que pour les référendums nationaux. Elle est retenue par exemple en *Arménie*, en *Bulgarie*, en *Italie*, au *Portugal*, en *Suisse* et en *Hongrie* où, comme en matière de référendum national, les points d'une question ne doivent pas être contradictoires, leur relation doit être claire et ils doivent découler les uns des autres ou être liés par leur contenu. En *Autriche*, la solution dépend du Land.

L'unité de rang

210. Le droit *suisse* requiert que, lorsque les cantons prévoient l'initiative populaire dite unique, qui peut être de rang constitutionnel ou législatif, les initiants déterminent son rang et ne peuvent prévoir simultanément une révision constitutionnelle et une révision législative.

Autres exigences relatives à la question posée

- Question claire et non suggestive

211. Comme déjà dit pour les référendums nationaux, la liberté de vote implique que la question soumise au vote soit claire et non suggestive, même si toutes les législations nationales ne le prévoient pas expressément.

212. En général, les règles nationales applicables en l'espèce sont les mêmes qu'en matière de référendums nationaux.

213. En *Albanie*, la question soumise au peuple doit être claire, complète et sans équivoque ; en *Arménie*, la question doit être simple ; en *Hongrie*, dépourvue d'ambiguïté ; au *Portugal*, objective, claire et précise ; en *France* s'imposent les conditions de loyauté, de clarté et d'absence d'équivoque. L'exigence de clarté ressort aussi des règles prévoyant la possibilité pour l'électeur de répondre par oui ou par non (*Belgique, Bulgarie, Croatie, République tchèque, Finlande, Malte, « l'ex-République yougoslave de Macédoine »*). L'exigence du caractère clair et non suggestif est affirmée aussi en *Italie, Pologne* et *Suisse*.

- Pluralité de questions

214. Comme pour les référendums nationaux, le nombre de questions posées simultanément n'est en général pas limité. C'est encore en *Arménie* qu'il ne peut y avoir qu'une seule question par vote, et au *Portugal* plus de trois. Des alternatives aux réponses sont aussi possibles en *Russie*, de même qu'en *Suisse* et en *Autriche* sur la base du droit des entités fédérées.

E – Limites matérielles du référendum (la validité matérielle)

215. Les limites matérielles au référendum sont forcément plus nombreuses en matière de référendums nationaux et locaux. S'il existe souvent des doutes sur l'existence de normes supérieures à la Constitution (nationale), l'existence même de l'Etat implique que le droit de l'Etat central (fédéral ou unitaire) prime celui des entités fédérées, des régions et des autres collectivités locales inférieures.

216. Dès lors, presque toutes les réponses au questionnaire soulignent la nécessité de la conformité du texte soumis au référendum au droit supérieur, national ou fédéral en particulier. Cette exigence peut être explicite ou implicite. Certaines réponses soulignent la nécessité de respecter les droits fondamentaux (*Russie*) ou de rester dans le domaine de compétence de la commune (*Finlande, Hongrie*) ; il s'agit là encore de l'expression du principe plus général de la nécessité de se conformer au droit supérieur.

217. Le respect des normes d'une collectivité territoriale supérieure (par exemple, une norme régionale dans le cas d'un référendum local) s'impose aussi en vertu du principe général de la hiérarchie des normes.

218. Lorsque le référendum est uniquement consultatif, les règles peuvent être plus souples, puisque aucune norme n'est adoptée par vote populaire, ce qui exclut une violation du droit supérieur. Cependant, le principe est que la consultation reste dans le cadre des compétences de la collectivité territoriale en cause, comme le précise la réponse de la *Belgique*. En *Lituanie*, où les communes réalisent plutôt des sondages, ceux-ci doivent porter sur des domaines de la compétence de la commune.

F – Campagne/propagande/financement et votation

1. Campagne et propagande

219. Les règles en matière de campagne électorale et de propagande sont souvent moins développées pour les référendums régionaux et locaux, compte tenu de l'enjeu plus limité du scrutin. Les réponses des Etats suivants indiquent toutefois que les mêmes règles que sur le plan national s'appliquent, *mutatis mutandis* : *Autriche, Hongrie, Italie, Pays-Bas, Portugal, Suisse, Espagne*, « *l'ex-République yougoslave de Macédoine* ».

220. L'obligation pour les autorités de fournir une *information objective* est retenue notamment en *France*, en *Pologne* et en *Suisse*.

221. En ce qui concerne les *auteurs de la propagande*, l'interdiction pour les autorités de faire de la propagande, prévue par exemple en *Arménie*, au *Portugal* et en *Russie*, s'applique à l'ensemble des référendums. En *Autriche*, il en va de même du principe selon lequel les autorités, bien qu'autorisées à faire campagne, ne peuvent diffuser une propagande massive non objective ou une propagande disproportionnée ; en *Hongrie*, les autorités peuvent intervenir dans la campagne.

222. Compte tenu de l'importance limitée des enjeux, les Etats réglementent moins les *médias* dans le cadre des votes régionaux et locaux que dans celui des votes nationaux. En *France*, la

propagande sur des chaînes de télévision ou des stations de radio n'est prévue que dans le cas des référendums institutionnels, et alors seulement sur les chaînes et stations publiques locales ; dans ce cas, comme au niveau national, une place équitable doit être garantie aux partisans et aux adversaires du projet. Au *Portugal*, l'accès gratuit aux médias est garanti. En *Espagne*, l'accès gratuit concerne uniquement les partis représentés au Parlement régional ou provincial. A *Malte*, un équilibre doit être garanti entre les partisans et les opposants dans les médias publics ; toutefois, il n'y a pas eu de référendum local à ce jour.

2. *Financement*

223. Les Etats qui réglementent le financement des campagnes référendaires au niveau local, ou même régional, sont relativement peu nombreux. L'interdiction d'usage des fonds publics à des fins de campagne est mentionnée dans les réponses de l'*Arménie*, du *Portugal*, de la *Russie* et de la *Suisse*. En *Autriche*, la possibilité de faire un usage modéré des fonds publics est reconnue comme en matière de référendums nationaux ; à *Malte*, des fonds publics peuvent être employés à des fins d'information mais non de propagande ; en *Espagne*, le courrier de propagande fait l'objet de tarifs spéciaux favorables. Par ailleurs, les frais d'organisation sont souvent à la charge non de l'Etat central, mais plutôt de la collectivité locale qui organise le vote, comme en *Croatie*, en *Pologne* ou dans « *l'ex-République yougoslave de Macédoine* ».

224. La *rémunération de la récolte des signatures* n'est interdite dans aucun des Etats qui ont répondu au questionnaire. Pas plus qu'au niveau national, cela ne semble donc poser un problème.

3. *Votation*

Date du vote

225. Le vote sur *un jour* seulement est la règle, en matière de référendums régionaux et locaux, plus encore qu'en matière de référendums nationaux. La *République tchèque* prévoit deux jours dans le cas où le vote coïncide avec des élections (nationales, régionales ou locales).

226. En outre, comme en matière de référendums nationaux, le vote par correspondance peut être prévu, par exemple pendant 30 jours en *Suède* et pendant trois semaines en *Suisse*. Le vote anticipé du droit *russe* (pendant quinze jours, dans les localités peu accessibles, les bateaux, les stations polaires et à l'étranger) est également retenu au niveau des entités fédérées et des municipalités.

Vote obligatoire

227. Le vote obligatoire est pratiquement inconnu en matière de référendums régionaux et locaux. Il existe dans un canton *suisse*.

Quorum

228. Les exigences de quorums ne sont pas fréquentes en matière de référendums régionaux et locaux.

229. Un *quorum de participation* de 50 % des électeurs est prévu en *Bulgarie*, en *Croatie*, en *République tchèque*, à *Malte* et en *Russie* (mais non en *Italie*, contrairement à ce qui existe sur le

plan national). En *Pologne*, il est de 30 %, en *Belgique* seulement de 10 % des habitants au niveau provincial et de 10 à 20 % au niveau communal. Au *Portugal*, le référendum n'est décisionnel qu'en cas de participation de plus de 50 %.

230. D'autres Etats prévoient un quorum d'approbation. En *Hongrie*, un référendum est valable si la même réponse a été donnée par 25 % des inscrits ; en *Arménie*, un tiers des inscrits est nécessaire pour qu'un texte soit approuvé ; en *Irlande* et aux *Pays-Bas* (selon la loi temporaire applicable jusqu'en 2004), c'est au contraire le rejet d'un texte qui nécessite un tiers, respectivement 30 % des inscrits. Enfin, en *République tchèque*, la séparation ou la fusion de communes nécessitent l'approbation de 50 % des électeurs inscrits.

G – Les effets du référendum

Référendum décisionnel et référendum consultatif

231. Comme les référendums nationaux, les référendums régionaux et locaux sont en général décisionnels. Il en va toujours ainsi en *Arménie*, *Bulgarie*, *France*, *Hongrie*, *Pologne*, *Espagne* et dans « *l'ex-République yougoslave de Macédoine* ». Au *Portugal*, le référendum n'est décisionnel que si la participation dépasse 50 %.

232. Le référendum est aussi décisionnel en général en *Autriche* et en *Suisse*, mais le droit des Länder, respectivement des cantons, peut prévoir un référendum consultatif.

233. Dans d'autres Etats, le référendum est décisionnel, sauf s'il porte sur une question qui nécessite l'adoption d'une loi au niveau national. Ainsi, en *Albanie*, le référendum est consultatif dans le cas de modification des limites territoriales, qui nécessite une loi nationale ; en *Italie*, c'est la création d'une nouvelle région ou le transfert d'un territoire d'une région à une autre qui fait l'objet d'un référendum consultatif ; en *République tchèque*, de manière plus générale, le référendum est consultatif quand il concerne une question faisant l'objet de la compétence consultative de la commune. A *Malte*, un référendum consultatif est envisageable.

234. Un certain nombre d'Etats ne connaît que le référendum consultatif sur le plan local : c'est le cas de la *Belgique*, du *Danemark*, de l'*Estonie*, de la *Finlande*, de l'*Irlande*, de la *Lituanie* (où il s'agit plutôt d'un sondage), du *Luxembourg*, des *Pays-Bas* et de la *Suède*.

Référendum suspensif et référendum abrogatif

235. La plupart des référendums régionaux ou locaux sont *suspensifs*. Tel est le cas en *Arménie*, en *Espagne*, aux *Pays-Bas* (loi temporaire, même si le référendum était consultatif), et, très généralement, en *Suisse* (le droit cantonal peut néanmoins prévoir un référendum abrogatif). En *Autriche*, l'effet du référendum dépend du droit des Länder.

236. Le référendum *abrogatif* est plus rare sur le plan régional ou local. Il n'est mentionné expressément que dans la réponse de *Malte*, et encore n'a-t-il connu aucun cas d'application. En *Italie*, en *Autriche* et en *Suisse*, le droit de certaines entités fédérées ou régionales le prévoit.

Décisions à prendre après un référendum

237. Les autorités nationales sont en général appelées à statuer sur les suites à donner à un référendum décisionnel portant sur une question de principe ou une proposition non formulée,

comme le précise la réponse de la *Suisse*. Au *Portugal*, en cas de réponse positive à un référendum décisionnel, et si la réponse à la question exige l'émission d'un acte par l'organe local compétent, celui-ci doit l'adopter dans les 60 jours. En *Russie*, si une décision de suivi est nécessaire, elle doit intervenir dans les trois mois.

238. Dans certains Etats qui ne connaissent que le référendum consultatif, les organes provinciaux ou municipaux peuvent toutefois être amenés à suivre une procédure spécifique après le vote. En *Belgique*, le conseil provincial ou municipal doit motiver les décisions qu'il prend relativement à des questions qui ont fait l'objet d'une consultation populaire ; aux *Pays-Bas*, il devait, selon la loi temporaire, se prononcer à nouveau si le référendum était négatif, et prendre une décision sur l'entrée en vigueur du texte si le référendum était positif.

H – Parallélisme des formes et normes prévoyant le référendum

Parallélisme des formes

239. Comme en matière de référendums nationaux, plusieurs législations prévoient que les normes adoptées par référendum à un niveau inférieur ne peuvent être révisées que par la voie référendaire, afin de garantir le respect de la volonté populaire. Cependant, de telles normes sont plus rares que pour les votes nationaux.

240. En premier lieu, la révision de textes soumis au référendum obligatoire est soumise au même type de référendum, mais il est plus rare qu'au niveau national¹⁶. Par ailleurs, en *Suisse*, toute norme soumise au référendum (obligatoire ou facultatif) ne peut être révisée que par la même procédure. Il en va de même en *Italie* et dans « *l'ex-République yougoslave de Macédoine* », qui ne connaît que le référendum facultatif au niveau local. En *Arménie*, les textes adoptés par la voie référendaire ne peuvent être révisés que par la même voie.

241. C'est en *République tchèque*, en *Russie* et en *Hongrie* que la législation est la plus stricte. Dans le premier pays, une décision adoptée par référendum ne peut être modifiée que par un autre référendum, et après un délai de 24 mois. En *Russie*, on ne peut revenir sur une question soumise au référendum qu'après deux ou cinq ans selon les cas, et par la voie référendaire ; toutefois, une autre procédure peut être prévue par la norme soumise au référendum. En *Hongrie*, si un quart des électeurs s'est prononcé pour ou contre le projet, la question ne peut être réglée que par un nouveau référendum, et après l'expiration d'un délai d'un an. En *Croatie* au contraire, l'interdiction de revenir sans référendum sur une décision prise par référendum s'applique pendant un an seulement.

242. D'autres Etats permettent par contre – du moins juridiquement - de traiter sans référendum des questions qui ont fait l'objet d'un vote populaire, comme la *Bulgarie*, la *France*, la *Hongrie*, la *Pologne* ou l'*Espagne*. Une telle possibilité existe aussi au *Portugal*, mais seulement au cours d'un nouveau mandat de l'organe local en question. Le même principe est, d'ailleurs, applicable à un nouveau référendum sur la question (en cas de résultat négatif du premier). Reste à savoir si aller à l'encontre du vote populaire est politiquement faisable.

243. Comme déjà indiqué en ce qui concerne les référendums nationaux, lorsque le référendum est consultatif, la question du parallélisme des formes ne se pose normalement pas (*Belgique*,

¹⁶Pour les cas d'application, voir *supra* point II.B.

Danemark, Estonie, Finlande, Irlande, Luxembourg, Suède), même si, comme l'indique la réponse des *Pays-Bas*, un référendum consultatif sur le même sujet est possible.

Modalités de révision des normes relatives au référendum

244. Comme indiqué plus haut¹⁷, lorsque des normes relatives au référendum sont soumises au référendum, c'est en raison de leur nature (le plus souvent constitutionnelle) plutôt que de leur contenu, sauf pour certaines règles constitutionnelles relatives au référendum. Les dispositions relatives au référendum régional ou local figurent rarement dans la Constitution : les cas où elles sont soumises au référendum sont donc relativement peu fréquents. Ainsi, en *Arménie*, seule la disposition constitutionnelle permettant l'institution du référendum peut n'être révisée que par la voie référendaire, et elle ne mentionne pas expressément le référendum local.

245. La *Suisse* fait exception puisque l'ensemble des textes constitutionnels ou législatifs, fédéraux ou cantonaux, y sont soumis au référendum. En *Italie*, le référendum est aussi possible contre un bon nombre de règles, soit de l'Etat, soit régionales, y compris bien sûr quand elles touchent au référendum.

I - Règles particulières relatives à l'initiative populaire et au référendum facultatif ordinaire

246. Lorsque le référendum à l'initiative d'une fraction du corps électoral (initiative populaire et référendum facultatif ordinaire) est prévu, le *délai de récolte des signatures* est variable, comme sur le plan national : 30 jours en *Arménie* et un mois en *Hongrie*, quarante-cinq jours en *Russie*, soixante jours en *Pologne*, trois mois en *Italie*. Par ailleurs, le délai dépend du droit des entités fédérées en *Autriche* et en *Suisse*. Aux *Pays-Bas*, la loi temporaire prévoyait, comme au niveau national, trois semaines pour la requête introductive et six semaines pour la requête définitive.

247. Là encore, certains Etats ne prévoient toutefois pas de délai pour le référendum consultatif ou abrogatif : *Albanie, Belgique, République tchèque, Estonie, Finlande, Luxembourg, Malte*.

248. La *vérification des signatures* appartient à la Commission électorale centrale en *Albanie*, à *Malte*, en *Pologne* et en *Russie*.

249. Dans certains Etats, le contrôle des signatures se fait par contre sur le plan régional ou local. En *Hongrie*, il relève de la Commission électorale locale ou de district selon le niveau auquel se tient le référendum. En *Italie*, les autorités judiciaires locales ou des organes spécialisés des conseils régionaux sont compétents pour les référendums régionaux et des branches spécialisées des autorités locales pour les référendums locaux. En *République tchèque*, la vérification relève du Conseil municipal. Enfin, en *Autriche* et en *Suisse*, le droit des entités fédérées détermine l'organe compétent.

250. La *rectification des vices du contenu de la question* est possible en *Arménie* et en *Suisse*, avant le début de la récolte des signatures.

¹⁷Point I.H.

J – Contrôle juridictionnel

251. D'après les réponses au questionnaire, les règles relatives au contrôle juridictionnel ne sont en général pas aussi développées en matière de référendums régionaux et locaux qu'en matière de référendums nationaux ; l'importance réduite de l'enjeu est propre à limiter le contentieux.

252. L'une des modalités spécifiques du contrôle du recours au référendum local est le contrôle par l'autorité de tutelle, qui existe par exemple en *Belgique*. Un contrôle préalable d'office du texte soumis au vote peut être aussi le fait d'une autorité judiciaire : en *Italie*, le bureau spécial de la Cour de cassation se prononce sur les référendums visant au changement des limites d'une région ou à la création d'une nouvelle région ; au *Portugal*, la Cour constitutionnelle statue obligatoirement sur la constitutionnalité et la légalité du texte soumis au vote, aussi bien du point de vue formel que matériel.

253. Le contrôle juridictionnel est plus rarement centralisé qu'en matière de référendums nationaux; c'est le cas auprès de la Cour constitutionnelle à *Malte*, Etat qui ne compte que peu de collectivités territoriales. Sinon, ce contrôle peut relever soit de la juridiction administrative (*Belgique, Finlande, Pologne, France*, où le contentieux relatif au référendum institutionnel est réservé au Conseil d'Etat, juridiction administrative de dernière instance), soit de la juridiction ordinaire (*Arménie, Bulgarie, République tchèque, Hongrie* – le tribunal local ou de district selon que le référendum a lieu au niveau d'une municipalité ou d'un district -, *Russie* – auprès de la juridiction fédérale -). En *Croatie*, les organes compétents sont la Commission électorale d'Etat et la Cour constitutionnelle. Dans « *l'ex-République yougoslave de Macédoine* », la juridiction ordinaire ou les commissions électorales sont compétentes en matière de violation du droit de vote, la Cour constitutionnelle en cas de violation de la Constitution. En *Italie*, le contenu et la formulation de la question sont du ressort de la Cour constitutionnelle, la contestation de résultats de celui de la juridiction administrative.

254. Le recours au référendum peut être exclu du contrôle juridictionnel, comme en *Irlande*. Il se peut aussi que la Commission électorale centrale statue en dernière instance sur les résultats, comme en *Finlande*.

255. Enfin, ce sont les Länder, respectivement les cantons, qui déterminent en *Autriche* et en *Suisse* les organes compétents pour le contentieux en leur sein. Le Tribunal fédéral suisse statue en dernière instance sur la violation des droits politiques au niveau cantonal.

256. Par ailleurs, une fois adopté, le texte soumis à référendum peut le plus souvent être soumis à un contrôle de constitutionnalité ou de légalité auprès des juridictions normalement compétentes, comme tout acte normatif.

257. Seules quelques réponses se prononcent sur la *qualité pour recourir*. Comme pour les référendums nationaux, elle peut appartenir à tout électeur (*République tchèque, Hongrie, Malte, Russie, Suisse*). Elle peut aussi être réservée aux organes et groupes d'électeurs ayant le droit de proposer la tenue d'un référendum (*Bulgarie*). Au *Portugal*, en ce qui concerne le contrôle *a priori*, la qualité pour recourir appartient (obligatoirement) au président de l'assemblée locale ; dans le contrôle *a posteriori*, elle s'étend à tout électeur (concernant son bureau de vote), mais elle est reconnue particulièrement aux partis et aux groupes ayant participé à la campagne.

K – Les expériences de référendum

258. C'est en *Suisse* que le référendum régional et local est le plus fréquent (au niveau des cantons et des communes), tout comme le référendum national.

259. On recourt assez fréquemment à cet instrument en *Hongrie*, en *Italie*, aux *Pays-Bas* (uniquement sur le plan municipal), en *Suède* et dans « *l'ex-République yougoslave de Macédoine* ». Le référendum local est occasionnel en *République tchèque*, au *Danemark* et en *Russie* (plus de 130 cas, mais il faut tenir compte du nombre de collectivités territoriales). En *Estonie* et en *Finlande*, les référendums locaux portent surtout sur les fusions de communes. En *France*, neuf référendums institutionnels se sont tenus depuis 1958, dont cinq en 2003 ; des référendums consultatifs ont eu lieu dans un grand nombre de communes avant l'adoption du référendum décisionnel local. En *Belgique*, il y a eu quelques expériences de référendums consultatifs au niveau local, mais non au niveau provincial. Au *Portugal*, il n'y a eu que deux cas de référendum local, et un seul à *Malte* ; en *Pologne*, le référendum local n'a concerné que la révocation des autorités élues directement. L'*Espagne* a connu seulement cinq référendums régionaux, concernant l'approbation des statuts d'autonomie.

260. Enfin, un certain nombre d'Etats qui autorisent le référendum régional ou local n'en ont aucune expérience concrète à ce jour, comme l'*Albanie* et l'*Arménie*.

III – Avenir du référendum

261. Les dernières questions posées étaient relatives à l'avenir du référendum, plus précisément aux réformes en cours dans ce domaine.

262. En *République tchèque*, une loi constitutionnelle est nécessaire pour rendre possible le référendum constitutionnel à l'échelle nationale, prévu par la Constitution. Un projet existe, mais n'a toujours pas été adopté ; un autre projet devrait concerner le référendum sur la Constitution européenne.

263. Dans un même ordre d'idées, aux *Pays-Bas*, même si la Constitution n'impose pas l'institution du référendum, après que la loi temporaire sur cette question a cessé d'être en vigueur le 1^{er} janvier 2005, la question devrait à nouveau être discutée ; le référendum sur la Constitution européenne a été organisé sur la base d'une loi *ad hoc*.

264. Des réformes sont en cours ou du moins discutées dans plusieurs autres Etats. Elles peuvent avoir lieu dans le cadre d'une révision totale de la Constitution, comme c'est le cas en *Autriche*, où la Convention qui travaille sur cette révision examine les possibilités d'étendre les droits populaires en matière fédérale. En *Belgique*, la Constitution a été révisée en vue de régionaliser cette matière, et il est proposé d'introduire un référendum consultatif au niveau régional. Au *Luxembourg*, outre l'organisation d'un référendum *ad hoc* sur la Constitution européenne (qui a eu lieu en juillet 2005), un projet de loi sur l'initiative populaire et le référendum législatif a été déposé en 2003. Enfin, dans « *l'ex-République yougoslave de Macédoine* », il s'agit avant tout de rassembler l'ensemble des dispositions pertinentes en un seul texte.

265. En *Suède*, même si une modification législative n'est pas envisagée, il existe un débat politique sur les cas où il conviendrait de recourir au référendum, notamment la ratification de la Constitution européenne.

266. En outre, quelques réponses indiquent qu'une nouvelle législation vient d'être adoptée : *Lituanie* (2003), *Pologne* (2004), *République tchèque* (2004 : uniquement pour le référendum local). Au *Portugal*, la Constitution a été révisée en 2005 pour permettre qu'un référendum concernant l'approbation d'un traité qui vise la construction ou l'approfondissement de l'Union européenne porte directement sur le texte de la convention. En *Pologne*, la question du quorum de 50 % de participation qui rend le référendum décisionnel reste toutefois controversée. En *Russie*, la loi du 28 juin 2004 introduit entre autres les modifications suivantes : elle étend le nombre de sujets ayant le droit d'initiative ; elle rend les modalités de l'initiative populaire plus compliquées ; elle règle plus concrètement la propagande. En *Suisse*, après la récente modification constitutionnelle introduisant l'initiative populaire générale (adoptée en 2003, non encore en vigueur), une réforme plus générale est toujours envisagée, même si elle ne devrait pas intervenir rapidement.

Conclusion

267. Cette étude confirme ce qui avait été soupçonné dès le départ. Les droits et pratiques nationaux en matière de référendum varient beaucoup sur le continent européen. Des démocraties presque uniquement représentatives y voisinent avec des démocraties semi-directes, et les formes intermédiaires sont légion. Ainsi, par exemple, le recours au référendum est parfois vu plutôt comme un instrument du pouvoir exécutif, parfois plutôt comme le moyen pour un groupe de citoyens, en dehors des structures partisanes classiques, de faire valoir son point de vue.

268. Il se dégage toutefois un certain nombre de tendances générales qui permettent de discerner un embryon de droit constitutionnel européen en matière de référendum. Ainsi, il est d'usage de prévoir l'institution du référendum (du moins sur le plan national) dans la Constitution, d'exclure le vote obligatoire, ou, de manière plus spécifique, d'autoriser la rémunération de la récolte des signatures pour les initiatives populaires – lorsqu'elles existent.

269. La plupart des règles communes aux différents Etats sont des règles minimales garantissant le caractère démocratique du vote. Le référendum, comme l'élection, doit obéir à un certain nombre d'exigences pour être véritablement démocratique. L'une d'entre elles est le respect des procédures prévues par le droit positif, qui transparait à travers tout ce rapport. D'autres sont communes à l'élection comme au référendum, et consistent dans le respect des principes du patrimoine électoral européen, applicables *mutatis mutandis* aux votations populaires¹⁸ ; elles n'ont pas été détaillées ici lorsqu'elles sont évidentes ; elles ont par contre fait l'objet d'un examen plus approfondi lorsqu'elles peuvent présenter un aspect spécifique au référendum, comme les règles en matière de campagne électorale ou de contrôle juridictionnel.

270. Enfin, d'autres exigences démocratiques communes sont propres au référendum. C'est le cas de certains aspects de la liberté de vote comme le respect du principe de l'unité de la matière ou l'exigence de clarté de la question posée au peuple.

271. Comme le reste du droit constitutionnel, l'institution du référendum allie ainsi la diversité au respect nécessaire des principes du patrimoine constitutionnel européen.

¹⁸Voir le code de bonne conduite en matière électorale adopté par la Commission de Venise lors de sa 52^e session plénière, CDL-AD(2002)023rev.