



COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, le 26 mai 2004
Etude n° 287 / 2004

Diffusion restreinte
CDL-EL(2004)003rev
Or. fr.

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

QUESTIONNAIRE SUR L'USAGE DU REFERENDUM

sur la base d'une contribution de

M. François LUCHAIRE (membre, Andorre)

I – Référendums nationaux

A - Quel fondement juridique ?

1. Le référendum est-il prévu par la Constitution ?
2. A défaut de dispositions constitutionnelles la loi permet-elle de recourir au référendum ? En quelles matières ?

B - Quel est le type de référendum ? Qui décide ?

1. Référendum obligatoire

Le référendum est-il exigé par la Constitution, qui dispose que certains textes sont soumis automatiquement au référendum après leur adoption par le Parlement ?

2. Référendum à la demande d'une autorité

- a. Le référendum peut-il être organisé à la demande d'une autorité ?
- b. Si oui, qui peut décider l'organisation d'un référendum ? Le chef de l'Etat, le Gouvernement, le Parlement, une fraction du Parlement, des entités territoriales ?

3. Référendum à la demande d'une fraction du corps électoral

- a. Un certain nombre d'électeurs peut-il exiger l'organisation d'un référendum ? Dans ce cas, quel est le pourcentage des électeurs exigé pour valider la proposition ? Comment sont vérifiées les signatures des électeurs ?
- b. Une demande de référendum peut-elle porter sur un texte déjà adopté par le Parlement ? Une initiative populaire peut-elle proposer un texte nouveau ?

4. Procédure impliquant plusieurs autorités

Est-il prévu que la présentation d'un texte au vote populaire est soumise à l'accord de plusieurs organes ?

Par exemple :

Si le référendum est proposé par le chef de l'Etat, faut-il une proposition du Gouvernement ou de l'une ou des deux chambres du Parlement ? Le chef de l'Etat ou le chef du Gouvernement peuvent-ils refuser la proposition ?

Si le référendum est demandé par une fraction du corps électoral, faut-il l'accord du Parlement/d'une fraction du Parlement ?

Le référendum peut-il être fondé sur une initiative populaire présentant une proposition alternative à un projet retenu par le Parlement ?

5. Rôle du Parlement :

- peut-il s'opposer à l'organisation d'un référendum en adoptant un contre-projet portant sur le même objet ? Dans quel délai ?
- peut-il soumettre un contre-projet au peuple simultanément au premier texte proposé ?
- peut-il donner uniquement son avis ?
- un délai est-il fixé pour que le Parlement prenne position et, si celui-ci n'est pas respecté, quelles en sont les conséquences ?
- en cas de référendum portant sur une question de principe/une proposition non formulée/abrogatif (voir paragraphe suivant), doit-il adopter un (nouveau) texte juridique ?

C - Contenu

1. Types d'actes soumis au référendum

Le référendum est-il prévu seulement pour modifier la Constitution ?

Un référendum est-il nécessaire pour modifier la Constitution ?

Sur quels autres types d'actes le référendum peut-il intervenir ?

2. Matières sur lesquelles peut porter le référendum

Le référendum est-il réservé à certaines matières ? Certaines matières sont-elles soumises obligatoirement au référendum ou, au contraire, exclues du référendum ?

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

1. Quelle est la forme possible du texte soumis au référendum ?

- 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 ? »).

2. Les questions soumises au référendum doivent-elle respecter¹ :

- a. *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) ;
- b. *l'unité de la matière* (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) ;

¹Lignes 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) (CDL-INF(2001)010), par. II.C.

- c. *l'unité de rang* : une même question ne doit pas porter simultanément sur la Constitution et un acte normatif inférieur.
- d. Le vote doit-il porter sur une seule question ou peut-elle porter sur plusieurs ?
- e. La ou les questions doivent-elles être claires et non suggestives ?

E - Limites matérielles du référendum (la validité matérielle)²

Le référendum est-il exclu si le texte proposé est contraire :

- au droit international ou à certaines de ses normes
- à la Constitution ou à certaines de ses normes
- à d'autres normes de droit supérieur

F - Campagne/propagande/financement et votation

1. Campagne et propagande³

- a. Les autorités sont-elles tenues de fournir une information objective, notamment par la remise du texte et d'une notice explicative aux électeurs ?
- b. Si une notice explicative est prévue, qui la rédige ? Les formations politiques peuvent-elles participer à la rédaction de cette notice ? La notice explicative doit-elle présenter le point de vue des autorités et celui des personnes ayant un point de vue opposé, de manière équilibrée ?
- c. La propagande pour ou contre le texte proposé est-elle réservée aux partis politiques ? Dans le cas contraire, qui peut participer à cette propagande ? Les autorités (nationales, régionales, locales) peuvent-elles faire campagne ?
- d. Les *médias* publics sont-ils tenus de réserver une place égale aux partisans et aux adversaires du texte proposé ?
- e. Qu'en est-il des médias privés ? Les conditions financières ou autres de la publicité radio-télévisée sont-elles égales pour les partisans et les adversaires du projet ?

2. Financement⁴

- a. L'utilisation de fonds publics en faveur ou en défaveur d'un projet soumis au référendum est-elle autorisée ? Dans quelle mesure ? Est-elle exclue pendant la période précédant le vote ?

²Cf. CDL-INF(2001)010, par. II.D.

³Cf. CDL-INF(2001)010, par. II.E.2.

⁴Cf. CDL-INF(2001)010, par. II.F.

- b. La rémunération de la récolte des signatures pour les initiatives populaires par des fonds privés est-elle autorisée, et à quelles conditions ?

3. Votation

- a. Les opérations électorales sont-elles réalisées en un seul jour ou sur plusieurs ?
- b. S'il y a un décalage horaire important entre les différents centres de vote, les résultats de certains d'entre eux peuvent-ils être connus avant la clôture des opérations des autres centres ?
- c. La participation de chaque électeur est-elle obligatoire ?
- d. *Quorum*⁵ : Pour que la consultation soit valable, doit-elle avoir recueilli un certain pourcentage de votants par rapport au nombre des inscrits ? Ou faut-il une participation minimale ?

G - Les effets du référendum⁶

1. Quels sont les effets du référendum ? Est-il demandé aux électeurs un simple avis (*référendum consultatif*) ? Ou une décision (*référendum décisionnel*) ?
2. Le référendum oblige-t-il à prendre d'autres décisions (voir point B.5) ?
3. Le texte en vigueur désavoué par la consultation doit-il être immédiatement considéré comme abrogé ?

H - Parallélisme des formes et normes prévoyant le référendum

1. Une disposition acceptée/refusée par référendum peut-elle être révisée/introduite par une procédure excluant le référendum⁷ ?
2. Une norme constitutionnelle ou législative prévoyant la possibilité d'organiser un référendum peut-elle être révisée par une procédure excluant le référendum⁸ ?

I - Règles particulières relatives à l'initiative populaire⁹

1. Quels sont les délais pour la récolte des signatures ?
2. Qui est autorisé à récolter les signatures ?

⁵Cf. CDL-INF(2001)010, par. II.O.

⁶Cf. CDL-INF(2001)010, par. II.N.

⁷Cf. CDL-INF(2001)010, par. II.L.

⁸Cf. CDL-INF(2001)010, par. II.K.

⁹Cf. CDL-INF(2001)010, par. II.J.

3. Comment la vérification des signatures s'effectue-t-elle ?
4. Une autorité est-elle autorisée à rectifier les vices résultant du contenu de la question ? (Exemples : en matière de validité formelle, de caractère obscur, trompeur ou suggestif de la question)

J - Contrôle juridictionnel¹⁰

1. La décision d'organiser ou de ne pas organiser un référendum peut-elle faire l'objet d'un recours devant une juridiction ? Ou un contrôle judiciaire est-il exercé d'office ? Ce contrôle concerne-t-il en particulier l'aboutissement des initiatives populaires ?
2. Dans l'affirmative, quels sont les cas où le juge peut s'opposer à la tenue d'un référendum (violation de l'unité de la forme, de l'unité de la matière, absence de clarté de la question, etc.) ?
3. Les résultats du référendum peuvent-ils faire l'objet d'un contrôle juridictionnel ?
4. Qui a qualité pour recourir ?

K - Les expériences de référendum

1. Depuis que le pays est doté d'une Constitution combien de référendums ont-ils été organisés ?
2. Qui a pris l'initiative d'organiser chacun d'eux ?
3. Certains référendums ont-ils échoué faute d'une participation suffisante ?
4. A combien de référendums les électeurs ont-ils donné une réponse affirmative ?
5. A combien de référendums les électeurs ont-ils donné une réponse négative ?
6. La réponse s'explique-t-elle en grande partie pour des raisons étrangères à la question posée ?
7. Une réponse affirmative s'explique-t-elle par la popularité de celui qui a posé la question ?
8. Une réponse négative s'explique-t-elle par l'impopularité des gouvernants ? Ou par un mécontentement général ? Ou encore par une inexacte compréhension des enjeux en cause ?

II – Référendums locaux

A - Quel fondement juridique ?

1. Le référendum est-il prévu par la Constitution nationale ?

¹⁰Cf. CDL-INF (2001)010, par. II.P.

2. A défaut de dispositions constitutionnelles la loi nationale permet-elle de recourir au référendum ?
3. Des dispositions des entités (fédérées, régionales, autonomes, etc.) prévoient-elles le référendum ?
4. En quelles matières le référendum est-il possible ?

A1 – A quel niveau ?

1. Au niveau des Etats fédérés ?
2. Au niveau des provinces ? Des régions ?
3. Au niveau de circonscriptions plus réduites ? Des départements ?
4. Au niveau des communes ?
5. En quelles matières ?

B – Quel est le type de référendum ? Qui décide ?

Répondre aux mêmes questions que I-B, *mutatis mutandis* (en indiquant notamment quelles autorités fédérées/régionales/locales peuvent intervenir).

C – Contenu

Répondre aux mêmes questions que I-C.

En particulier :

- Le référendum peut-il porter sur la sécession ?
- Une modification des limites territoriales ?
- Tout autre objet ?

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

Répondre aux mêmes questions que I-D.

E - Limites matérielles du référendum (la validité matérielle)

Répondre aux mêmes questions que I-E (et en particulier à la question de la conformité aux normes de l'Etat central).

F – Propagande et votation

Répondre aux mêmes questions que I-F.

G – Les effets du référendum

Répondre aux mêmes questions que I-G.

H – Parallélisme des formes et normes prévoyant le référendum

Répondre aux mêmes questions que I-H.

I - Règles particulières relatives à l'initiative populaire

Répondre aux mêmes questions que I-I.

J - Contrôle juridictionnel

Répondre aux mêmes questions que I-J, en distinguant le cas échéant le contrôle judiciaire au niveau de l'Etat central et des entités fédérées/des régions.

K – Les expériences de référendum

1. Les référendums locaux ont-ils été nombreux ?
2. A quel niveau ? Etat fédéré ? Province ou département ? Communes ? Autres circonscriptions ?

III – Avenir du référendum

1. Une réforme du référendum est-elle en cours ?
2. Si oui, quel est son objet ?