



Strasbourg, le 2 juin 2005

Etude n° 287/2004

Diffusion restreinte  
**CDL-EL (2005)020prov**  
Or. fr.

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

**ETUDE SUR LE REFERENDUM**

**Projet de rapport de synthèse**  
**relatif**  
**aux référendums nationaux**  
  
**préparé par le secrétariat**

## I – Référendums nationaux

### A – Le fondement juridique du référendum

1. 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.
2. 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.
3. Aux *Pays-Bas*, aucun référendum national n'a été organisé jusqu'à présent. 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.
4. 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.
5. A *Chypre*, l'institution du référendum est traitée au niveau législatif ; cet instrument n'a été utilisé qu'une fois.
6. 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.
7. 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.
8. 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**

9. 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*

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

11. 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 au mandat du Parlement (*Malte*) ; la régionalisation (*Portugal*).

12. 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.

13. 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* ») ou, au *Danemark*, la modification de l’âge du droit de vote.

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

14. 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.

15. 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.

16. 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.

17. 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.

18. 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*).

19. 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.

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

21. 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'un

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).

22. 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.

23. 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).

24. 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).

25. 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*

26. 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.

27. 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.

28. 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

certaines 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.

29. 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.

30. L'*Italie* connaît à la fois le référendum constitutionnel facultatif et le référendum législatif abrogatif, qui peut être considéré comme une forme d'initiative populaire (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.

31. En *Croatie* existe l'initiative populaire (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.

32. 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).

33. 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*.

34. Pour le reste, le rôle des autorités, et en particulier du Parlement, est limité en cas d'initiative populaire. Comme dit 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.

## **C – Contenu**

### *Référendum constitutionnel*

35. 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.

36. 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.

37. 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).

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

39. Plusieurs Etats *excluent* au contraire les questions constitutionnelles du champ du référendum : *Bulgarie, Grèce, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal*.

### *Référendum législatif*

40. 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 –, *Portugal* – l'accord du Gouvernement peut remplacer celui du Parlement).

41. 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.

42. L'*initiative populaire législative* est plus rare. Elle est connue en *Lituanie*, en *Russie* et dans « *l'ex-République yougoslave de Macédoine* ». Le *référendum législatif abrogatif*, pratiqué en *Albanie*, en *Italie* et à *Malte*, en est une forme.

*Référendum conventionnel*

43. 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.

44. 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.

45. 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 en accord avec le Parlement ou le Gouvernement, à *Malte*, par le Parlement. Ce type de référendum n'est pas exclu en *Azerbaïdjan* et en *Russie*.

46. 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*).

47. Les Etats qui ne connaissent *pas* le référendum sur un *projet rédigé* (*Croatie, Géorgie, Suède*)<sup>1</sup> 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*

48. 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.

49. Une liste exhaustive est prévue en *France* pour le référendum législatif ou conventionnel, qui peut porter sur l'organisation des pouvoirs publics, les réformes relatives à la politique économique et sociale et aux services publics qui y concourent, 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.

50. 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

---

<sup>1</sup>Voir point I.D.

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, 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*), 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*, de manière à éviter une violation du droit international. Dans le même sens, le droit *suisse* permet (mais n'oblige pas à) 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)<sup>2</sup>**

51. 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 ? »).

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

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

54. Au contraire, les droits *croate* et *portugais* excluent les projets rédigés (ils retiennent donc les questions de principe et les propositions non formulées), seules des questions de principe

---

<sup>2</sup>CDL-INF(2001)010, *Lignes directrices sur le référendum constitutionnel à l'échelle nationale, adoptées par la Commission de Venise lors de sa 47<sup>e</sup> réunion plénière (Venise, 6-7 juillet 2001), par. II.C.*

peuvent être soumises au vote en *Géorgie* et en *Suède* (où un choix peut être prévu entre des alternatives).

55. 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.

56. 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.

57. 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.

#### *L'unité de la forme*

58. 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).

59. 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 expressément 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*

60. 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.

61. 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 peut être soumise au vote populaire.

### *L'unité de rang*

62. 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*.

63. 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*

64. 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 »<sup>3</sup>. 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) soumise 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. L'exigence de clarté ressort des règles prévoyant la possibilité pour l'électeur de répondre par oui ou par non (*Autriche, Croatie, Grèce, « 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* et *Suisse*. Ailleurs, elle devrait s'imposer en application du principe de la liberté de vote.

#### *- Pluralité de questions*

65. 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, 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)**<sup>4</sup>

66. 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 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.

<sup>3</sup>CDL-INF(2001)010, par. II.E.2.a.

<sup>4</sup>Cf. CDL-INF(2001)010, par. II.D.

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.

67. 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.

68. 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.

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

70. 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.

71. 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*).

## **F – Campagne/propagande/financement et votation**

### *1. Campagne et propagande*<sup>5</sup>

#### *Information des électeurs*

72. 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.

73. Des règles relatives à une obligation des autorités de fournir une *information objective* allant au-delà 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

---

<sup>5</sup>Cf. CDL-INF(2001)010, par. II.E.2.

(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.

74. 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*

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

76. En *Russie*, 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*).

77. 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 disproportionnées.

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

79. 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. Un statut spécial est accordé au *Portugal* aux partis politiques, coalitions de partis et groupes d'au moins 5000 électeurs.

#### *Accès aux médias*

##### *Médias publics*

80. 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 »*).

81. 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*.

82. Aux *Pays-Bas* et en *Espagne*, il est simplement prévu que les partis politiques 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.

83. 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*.

84. 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*

85. 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.

86. 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, *Portugal, Suisse* en principe).

## 2. *Financement*<sup>6</sup>

87. 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 »*. Comme le précisent expressément les réponses de plusieurs pays 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* »).

88. 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.

---

<sup>6</sup>Cf. CDL-INF(2001)010, par. II.F.

89. Dans certains pays, la possibilité pour les autorités de faire 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.

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

#### *Rémunération de la récolte des signatures*

91. 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.

### 3. *Votation*

#### *Date du vote*

92. Dans la plupart des Etats, le vote s'étend sur *un jour*. 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.

93. 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*

94. 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*

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

96. 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.

97. Un quorum d'approbation est largement préférable à un quorum de participation, qui pose un problème sérieux<sup>7</sup>. 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.

98. 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 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 50 %, le référendum est consultatif et non décisionnel (au Portugal, le quorum se calcule par rapport aux citoyens inscrits au recensement).

99. 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.

100. 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.

101. 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 référendum**<sup>8</sup>

### *Référendum décisionnel et référendum consultatif*

102. 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.

---

<sup>7</sup>Cf. CDL-INF(2001)010, par. II.O.

<sup>8</sup>Cf. CDL-INF(2001)010, par. II.N.

103. 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.

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

105. En *Hongrie*, le référendum sur une loi ou à 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.

106. 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) 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.

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

108. 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, résolutoire et abrogatif*

109. 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 ;

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

- *abrogatif* : l'acceptation du référendum conduit à l'abrogation d'une disposition en vigueur.

110. 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 lors 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*.

111. 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.

112. Par contre, en *Russie*, le référendum est en principe *résolutoire*. «*L'ex-République yougoslave de Macédoine* » connaît à la fois le référendum suspensif et le référendum résolutoire.

113. Le référendum *abrogatif* existe en matière législative en *Albanie, Italie* et *Malte*.

#### *Décisions à prendre après un référendum*

114. 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.

115. 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.

116. Aux *Pays-Bas*, bien que le référendum soit suspensif, le Parlement doit se prononcer à nouveau si le référendum est négatif, et prendre une décision sur l'entrée en vigueur du texte si le vote est positif.

117. 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*<sup>9</sup>

118. 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 adoptée sans référendum ?

119. 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

---

<sup>9</sup>Cf. CDL-INF(2001)010, par. II.L.

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.

120. 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.

121. Au *Portugal*, le parallélisme des formes n'est pas prévu, mais, si un texte a été refusé par référendum, il ne peut être adopté par la voie parlementaire qu'après une nouvelle élection du Parlement.

122. 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.

123. 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, Chypre, Hongrie, Lituanie, Pologne, Espagne, Suède*.

#### *Modalités de révision des normes relatives au référendum*<sup>10</sup>

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

125. 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.

126. 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

---

<sup>10</sup>Cf. CDL-INF(2001)010, par. II.K.

(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

127. 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.

### **I - Règles particulières relatives à l'initiative populaire et au référendum facultatif ordinaire<sup>11</sup>**

128. 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*.

129. La première est celle du *délai 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*.

130. 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<sup>er</sup> janvier et le 30 septembre. Aux *Pays-Bas*, il n'y a 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.

131. 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

---

<sup>11</sup>Cf. CDL-INF(2001)010, par. II.J.

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 est fait par la mairie. En *Croatie*, le comité référendaire doit vérifier les listes de signatures.

132. 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 juridictionnel**<sup>12</sup>

133. 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.

134. Là où elle existe, la Cour constitutionnelle est très généralement compétente pour le contrôle 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).

135. 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 -*) ou le droit de vote (*Suisse*).

136. 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.

137. 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 ordinaires, 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).

138. 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*

---

<sup>12</sup>Cf. CDL-INF (2001)010, par. II.P.

139. 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, « 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*).

140. Dans d'autres Etats par contre, la qualité pour recourir est moins étendue. En *Espagne*, elle appartient aux sujets intéressés (partis, institutions) ; au *Portugal*, aux partis et groupes ayant participé à la campagne ; 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.

141. 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**

142. 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, Croatie, Pays-Bas, 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.

143. Plusieurs Etats n'ont connu qu'un référendum avant la remise des réponses au questionnaire (*Arménie, Azerbaïdjan, Belgique, République tchèque, Chypre, Malte, Espagne*). D'autres n'en ont organisé que deux (*Autriche, Luxembourg* - en 1919 et 1937 -, *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).

144. 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.

145. 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).

146. *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.

147. La question du respect du *quorum* de participation ou d'approbation ne se pose par définition que dans les Etats qui connaissent un tel quorum<sup>13</sup>. 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 alors été 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.

148. 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 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.

149. 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*,

---

<sup>13</sup> Voir *supra* point I.F.3.

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