



# LES DOCUMENTS DE TRAVAIL DU SÉNAT

*Série LÉGISLATION COMPARÉE*

## LE RÉFÉRENDUM D'INITIATIVE POPULAIRE

*Ce document constitue un instrument de travail élaboré à l'intention des Sénateurs par la Division des études de législation comparée du Service des affaires européennes. Il a un caractère informatif et ne contient aucune prise de position susceptible d'engager le Sénat.*



**SERVICE DES  
AFFAIRES  
EUROPÉENNES**

---

Le 13 septembre 2002

**Division des Études de  
législation comparée**

## **LE RÉFÉRENDUM D'INITIATIVE POPULAIRE**

### **Sommaire**

	Pages
<b>NOTE DE SYNTHÈSE</b> .....	1
<b>DISPOSITIONS NATIONALES</b>	
Belgique .....	5
Italie .....	7
Suisse .....	13
États-Unis (État de Californie) .....	19
<b>ANNEXES</b> .....	25
<b>Liste des principaux textes analysés</b> .....	31





SERVICE DES  
AFFAIRES  
EUROPÉENNES

Division des Études de  
législation comparée

## LE RÉFÉRENDUM D'INITIATIVE POPULAIRE

**En France, le référendum d'initiative populaire, c'est-à-dire le référendum organisé à l'initiative d'une fraction du corps électoral, n'est pas prévu par la Constitution. En effet, celle-ci attribue l'initiative du référendum au président de la République, que le référendum ait lieu dans le cadre de l'article 11 ou dans celui de l'article 89.**

Dans le premier cas, c'est le président de la République, sur proposition conjointe des deux assemblées ou, pendant la durée des sessions, sur proposition du gouvernement, qui peut décider de soumettre à référendum *« tout projet de loi portant sur l'organisation des pouvoirs publics, sur des réformes relatives à la politique économique ou sociale de la Nation et aux services publics qui y concourent, ou qui tendent à autoriser la ratification d'un traité qui, sans être contraire à la Constitution, aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions »*.

Dans le second, le référendum constitue en principe l'aboutissement de la révision constitutionnelle, après qu'elle a été approuvée par les deux assemblées en termes identiques. Toutefois, lorsque la révision a pour origine une initiative de l'exécutif, le président de la République peut décider de ne pas la soumettre à référendum, mais au Parlement réuni en Congrès.

**Le référendum prévu par la Constitution française est donc un référendum normatif, puisqu'il permet l'adoption d'un texte, législatif ou constitutionnel.**

Cependant, dans d'autres pays, le référendum, notamment lorsqu'il est organisé à la demande d'une fraction du corps électoral, peut également être **abrogatif** ou **consultatif**. Le premier vise à abroger des textes déjà en vigueur, tandis que le second est organisé pour connaître l'opinion des électeurs, mais n'a aucune valeur contraignante.

La présente étude analyse les dispositions nationales relatives au référendum d'initiative populaire en **Italie** et en **Suisse**, seuls pays européens où il existe. En effet, en Autriche et au Portugal, si le mécanisme de l'initiative populaire permet à une fraction du corps électoral de saisir le Parlement fédéral d'une proposition, il n'entraîne pas nécessairement l'organisation d'un référendum (1).

L'étude examine également l'exemple californien, **la Californie** étant l'État américain qui recourt le plus souvent au référendum.

L'analyse des dispositions italiennes, suisses et californiennes montre que :

**– dans les trois cas, le référendum d'initiative populaire donne aux électeurs un droit de veto sur certains textes que le Parlement vient d'adopter ;**

**– en Italie, les lois en vigueur peuvent être abrogées par un référendum d'initiative populaire ;**

**– en Suisse et en Californie, une fraction du corps électoral peut, par référendum, demander l'adoption de textes législatifs.**

**1) En Italie, en Suisse et en Californie, le référendum d'initiative populaire donne aux électeurs un droit de veto sur certains textes que le Parlement vient d'adopter**

**Après leur adoption et avant leur entrée en vigueur, certains textes peuvent être soumis à référendum à la demande d'une partie du corps électoral.** La demande de référendum a un **effet suspensif** : l'entrée en vigueur de la norme attaquée est subordonnée au résultat du vote.

Le **délai référendaire** est exprimé de façon légèrement différente, à la fois en terme de longueur et de point de départ, mais il est dans les trois cas de l'ordre de **trois mois**.

*(1) En Autriche, la chambre basse peut, à l'issue de la procédure législative et avant la promulgation, décider de soumettre à référendum toute loi, qu'elle résulte d'une initiative populaire, d'une proposition du Parlement ou d'un projet du gouvernement. Au Portugal, lorsque le Parlement adopte une initiative, c'est le président de la République qui décide de la soumettre ou non à référendum.*

Cette procédure, qui subordonne l'entrée en vigueur de la norme contestée à l'approbation de la **majorité des électeurs**, s'applique :

- à presque toutes les lois en Californie ;
- à toutes les lois fédérales et aux arrêtés fédéraux les plus importants en Suisse ;
- aux lois constitutionnelles en Italie, dans la mesure où elles n'ont pas recueilli la majorité des deux tiers des membres de chaque assemblée lors de la seconde délibération.

La procédure est mise en œuvre à la demande de **500 000 électeurs en Italie, de 50 000 électeurs en Suisse, et d'un nombre d'électeurs égal à 5% des personnes ayant participé à la dernière élection du gouverneur en Californie**, ce qui représente environ 400 000 électeurs.

Pour empêcher ce dispositif de paralyser le législateur, ce dernier peut, en Suisse et en Californie, qualifier une loi d'urgente. En Suisse, l'urgence annule l'effet suspensif de la demande de référendum et permet à la norme attaquée d'entrer immédiatement en vigueur, tandis que, en Californie, elle la soustrait définitivement au champ du référendum. De plus, la Constitution californienne exclut qu'une demande de référendum puisse être présentée contre certaines lois, en particulier contre les lois fiscales ou budgétaires.

## **2) En Italie, les lois en vigueur peuvent être abrogées par un référendum d'initiative populaire**

Presque toutes les normes de rang législatif peuvent, à la **demande de 500 000 électeurs**, être soumises à référendum en vue de leur abrogation, la demande d'abrogation portant sur tout ou partie de la norme contestée.

Cependant, **certains textes ne peuvent pas faire l'objet d'un référendum abrogatif**. La **Constitution** l'exclut pour les lois fiscales et budgétaires, pour les lois d'amnistie et de remise de peine, ainsi que pour les lois autorisant la ratification de traités internationaux. En outre, **la Cour constitutionnelle, qui contrôle la recevabilité des demandes de référendum abrogatif**, a peu à peu élaboré un ensemble de règles encadrant l'utilisation de ce dispositif. Elle a ainsi soustrait à son champ d'application les normes de rang supérieur à la loi ordinaire. Elle rejette également les demandes de référendum lorsque l'abrogation demandée risque d'altérer l'équilibre institutionnel.

Pour que la norme contestée soit abrogée, il faut, d'une part, que la majorité des votants approuve la proposition et, d'autre part, que la participation électorale atteigne 50 %.

**3) En Suisse et en Californie, une fraction du corps électoral peut, par référendum, demander l'adoption de certains textes législatifs**

**En Californie, les initiatives populaires, qui peuvent avoir pour objet une révision de la Constitution ou l'adoption d'une loi ordinaire, sont soumises à référendum en dehors de toute intervention du Parlement.**

Selon qu'elle porte sur une matière constitutionnelle ou législative, une telle initiative doit être présentée par un nombre minimal d'électeurs égal à 8 % ou à 5 % des personnes ayant participé à la dernière élection du gouverneur.

Le dépôt de l'initiative populaire entraîne automatiquement l'organisation d'un référendum, à l'issue duquel la norme proposée peut être définitivement adoptée. Si le Parlement conserve la possibilité de la modifier ou de l'abroger, la loi alors adoptée par le Parlement doit, à son tour, être validée par référendum.

**En Suisse, au niveau fédéral, l'initiative populaire doit être présentée par 100 000 électeurs. Elle ne peut être mise en œuvre qu'en matière constitutionnelle.**

Sauf dans le cas exceptionnel où elle porte sur une révision totale de la Constitution, l'initiative n'est pas directement soumise aux électeurs, mais elle est d'abord examinée par le Parlement fédéral.

Lorsque l'initiative est rédigée, c'est-à-dire susceptible d'être insérée telle quelle dans la Constitution, le Parlement fédéral peut présenter une contre-proposition. Le référendum porte donc soit sur le texte de l'initiative, soit à la fois sur ce texte et sur la contre-proposition.

En revanche, lorsque l'initiative est présentée sous forme de principes généraux et que le Parlement fédéral ne l'approuve pas, un premier référendum, portant sur l'opportunité de la révision, doit être organisé. Ensuite, si la majorité des votants approuve le principe de la révision, le Parlement fédéral doit élaborer une proposition de révision constitutionnelle, elle-même soumise à référendum. Lorsque le Parlement fédéral approuve une demande présentée en termes généraux, il élabore directement une proposition de révision constitutionnelle, également soumise à référendum.

Les propositions de révision constitutionnelle, qu'elles résultent d'une demande rédigée ou qu'elles aient été élaborées par le Parlement fédéral, doivent être approuvées à la double majorité des votants et des cantons.

\*

\* \*

Aux trois exemples étudiés, il convient d'ajouter celui de la **Belgique**, qui ignore actuellement le référendum au niveau fédéral, mais qui **étudie la possibilité d'instaurer le référendum consultatif d'initiative populaire.**

## LE RÉFÉRENDUM D'INITIATIVE POPULAIRE

### BELGIQUE

Le référendum n'existe pas au niveau fédéral. En revanche, aux niveaux communal et provincial, des référendums consultatifs peuvent être organisés, notamment à l'initiative des électeurs.

Le gouvernement nommé en 1999 a souhaité mettre les citoyens « *au centre du processus décisionnel* ». Une commission pour le renouveau politique a donc été créée au sein de chacune des deux assemblées parlementaires, afin d'étudier les révisions constitutionnelles nécessaires à l'institution du référendum.

Par ailleurs, une proposition de loi (document n° 1) a été déposée le 12 février 2002 à la Chambre des représentants, visant à instaurer le référendum consultatif au niveau fédéral à l'initiative « *d'au moins 3 % des habitants de la Belgique âgés de seize ans accomplis et qui résident légalement sur le territoire depuis au moins cinq ans* ».





## LE RÉFÉRENDUM D'INITIATIVE POPULAIRE

### ITALIE

La Constitution prévoit la possibilité d'organiser des **référendums d'initiative populaire** sur :

– l'entrée en vigueur des lois constitutionnelles qui viennent d'être adoptées ;

– l'abrogation des normes de rang législatif.

Tous les référendums ont lieu conformément aux dispositions de la loi n° 352 du 25 mai 1970 (document n° 2).

## I. EN MATIÈRE CONSTITUTIONNELLE

### 1) Le champ du référendum

**D'après l'article 138 de la Constitution, les lois constitutionnelles, qui sont adoptées à la majorité absolue des membres de chaque assemblée en deux délibérations successives séparées par un intervalle d'au moins trois mois, peuvent être soumises à référendum avant leur promulgation, à condition de ne pas avoir recueilli la majorité des deux tiers des membres de chaque assemblée lors de la seconde délibération.**

La demande de référendum peut être présentée par un cinquième des membres d'une assemblée, par cinq conseils régionaux ou par **500 000 électeurs**. Elle a un effet suspensif : **l'entrée en vigueur de la loi constitutionnelle dépend du résultat de référendum.**

## 2) La procédure

### *a) L'initiative du référendum*

**Les promoteurs de l'initiative populaire doivent être au moins dix** et prouver leur qualité d'électeur. Leur demande doit être présentée au greffe de la Cour de cassation dans les trois mois de la publication de la loi constitutionnelle au journal officiel.

En effet, lorsqu'une loi constitutionnelle est adoptée avec une majorité permettant une demande de référendum, elle n'est pas promulguée, mais seulement publiée au journal officiel. À la différence d'une promulgation, cette publication n'a qu'un caractère informatif. Elle s'accompagne d'ailleurs d'un avertissement relatif à la possibilité d'une demande de référendum dans les trois mois.

Le recueil des signatures s'effectue sur des feuilles homologuées. Les signatures doivent être authentifiées.

### *b) Les contrôles*

Après que les signatures ont été déposées au greffe de la Cour de cassation, le **Bureau central pour le référendum**, constitué des trois présidents de chambre de la Cour de cassation les plus âgés et des trois conseillers les plus âgés de chaque chambre, **vérifie la conformité de la demande à l'article 138 de la Constitution** et rend une ordonnance dans les trente jours suivant la remise des signatures à la Cour de cassation.

Cette ordonnance est communiquée au président de la République, au président de la Chambre des députés, au président du conseil des ministres, au président de la Cour constitutionnelle et aux promoteurs de la demande. Selon la décision prise, le président de la République promulgue la loi constitutionnelle ou fixe la date du référendum.

### *c) L'effet du référendum*

**La loi constitutionnelle ayant fait l'objet du référendum est définitivement adoptée si elle est approuvée à la majorité des suffrages exprimés. Elle peut alors être promulguée.**

## 3) La pratique

**Le premier référendum constitutionnel d'initiative populaire a été organisé le 7 octobre 2001.** Il portait sur la loi constitutionnelle portant modification du titre V de la seconde partie de la Constitution afin de renforcer les **pouvoirs des régions**. La loi constitutionnelle a été approuvée par 64,2 % des électeurs. La participation à ce référendum a été de 34,2 %.

## II. EN MATIÈRE LÉGISLATIVE

### 1) Le champ du référendum

**Aux termes de l'article 75 de la Constitution, les normes de rang législatif peuvent faire l'objet d'un référendum abrogatif à la demande de cinq conseils régionaux ou de 500 000 électeurs.**

Les normes de rang législatif sont les lois adoptées par le Parlement, ainsi que les décrets législatifs et les décrets-lois. Les premiers sont pris par le gouvernement en vertu d'une loi de délégation, tandis que les seconds, adoptés par le gouvernement de sa propre initiative dans les cas d'urgence, doivent être convertis en lois par le Parlement dans les soixante jours suivant leur publication pour ne pas devenir caducs.

La demande d'abrogation peut porter sur tout ou partie des textes. Elle peut avoir lieu à tout moment et n'empêche pas la disposition attaquée de produire ses effets.

L'article 75 de la Constitution précise que les lois fiscales ou budgétaires, les lois d'amnistie et de remise de peine, ainsi que les lois autorisant la ratification de traités internationaux ne peuvent pas faire l'objet de demandes d'abrogation.

De plus, la Cour constitutionnelle, qui contrôle la recevabilité des demandes de référendum, a progressivement établi un ensemble de règles encadrant l'utilisation de l'article 75 de la Constitution. Elle a ainsi exclu de son champ d'application les normes de rang supérieur à la loi ordinaire et les lois « *à contenu constitutionnellement déterminé* », c'est-à-dire les lois qui visent essentiellement à appliquer des dispositions constitutionnelles et dont l'abrogation remettrait en cause ces dispositions. La Cour constitutionnelle rejette également les demandes de référendum portant sur des lois électorales lorsque leur abrogation risquerait d'entraver le fonctionnement du Parlement ou de nuire à l'équilibre institutionnel.

### 2) La procédure

#### *a) L'initiative du référendum*

Les demandes de référendum comportent l'indication des dispositions dont l'abrogation est proposée. Il peut s'agir d'un texte complet, de plusieurs articles ou d'un seul article.

Les demandes doivent être déposées au greffe de la Cour de cassation chaque année, entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 30 septembre, la suite de la procédure étant encadrée par un calendrier très précis. Toutefois, aucune demande ne peut être déposée la dernière année d'une législature, ni dans les six mois suivant la date de l'annonce des élections législatives ou sénatoriales.

### *b) Les contrôles*

À partir du 30 septembre, le **Bureau central pour le référendum** examine toutes les demandes de référendum pour s'assurer de leur **conformité à la loi de 1970**. Il dispose d'un mois pour relever les irrégularités éventuelles et fixe un délai permettant aux promoteurs de l'initiative de supprimer ces irrégularités ou de présenter un mémoire les contestant. Ce délai expire au plus tard le 20 novembre.

Avant le 15 décembre, le Bureau central pour le référendum se prononce définitivement sur la légitimité des requêtes.

**La Cour constitutionnelle vérifie ensuite leur recevabilité, en particulier par rapport au deuxième alinéa de l'article 75 de la Constitution**, qui limite l'objet du référendum abrogatif. Elle doit procéder à cet examen avant le 20 janvier de l'année suivant celle de l'ordonnance du Bureau central pour le référendum, et sa décision doit être publiée avant le 10 février.

Le président de la République fixe par décret en conseil des ministres la date des référendums, qui doivent avoir lieu un dimanche, entre le 15 avril et le 15 juin. Tous ont lieu le même jour.

### *c) L'effet du référendum*

**Une proposition soumise à référendum est adoptée si la participation électorale atteint 50 % et si la majorité des votants vote en sa faveur.**

**Lorsque le résultat du référendum est favorable à la proposition, le président de la République constate par décret l'abrogation du texte concerné.** Cette dernière prend effet le jour suivant la publication du décret au journal officiel. Toutefois, sur proposition du ministre concerné, le président de la République peut retarder de soixante jours l'entrée en vigueur de l'abrogation.

En 1990, la Cour constitutionnelle a interdit au législateur de rétablir les normes abrogées par référendum.

## **3) La pratique**

Bien que les référendums abrogatifs aient été prévus par la Constitution, il a fallu attendre l'adoption de la loi de 1970 pour que les dispositions constitutionnelles fussent appliquées.

L'annexe n° 1 (voir page 25) récapitule les quelque 50 référendums abrogatifs organisés en Italie entre 1970 et 2000. Le premier a eu lieu en 1974.

Jusqu'en 1985, aucun de ces référendums n'a abouti à l'abrogation d'une loi votée par le Parlement. La tendance s'est inversée entre 1987 et 1994 : sauf en 1990 (faute d'une participation suffisante), tous les référendums ont entraîné l'abrogation des normes contestées.

Depuis 1997, la participation a été insuffisante pour permettre l'abrogation des normes contestées.

Les principales critiques apportées au référendum abrogatif portent sur son utilisation excessive et sur la possibilité d'amputer les lois, par le recours à l'abrogation partielle.



## LE RÉFÉRENDUM D'INITIATIVE POPULAIRE

### SUISSE

**Par l'institution de l'initiative populaire, la Constitution fédérale reconnaît à une partie du corps électoral le droit de soumettre à référendum une proposition de révision constitutionnelle.**

La Constitution fédérale prévoit également l'organisation de **référendums à l'initiative d'une fraction du corps électoral sur l'entrée en vigueur des principaux actes normatifs adoptés par le Parlement.**

Les modalités de mise en œuvre de ces référendums sont définies par les dispositions constitutionnelles (2) et par deux lois fédérales : la loi sur les rapports entre les conseils (3) (document n° 3) et la loi sur les droits politiques (document n° 4).

## I. EN MATIÈRE CONSTITUTIONNELLE

### 1) Le champ du référendum

**Les articles 138 et 139 de la Constitution fédérale permettent à 100 000 citoyens de présenter une proposition de révision de la Constitution.**

Lorsqu'il s'agit d'une proposition de **révision totale** (voir annexe n° 2, page 27), elle doit être formulée en termes généraux, c'est-à-dire se contenter d'énoncer un vœu. Un référendum sur l'opportunité de la révision a lieu. Si la majorité des électeurs se prononce pour une telle révision, les deux assemblées sont renouvelées et les nouvelles assemblées élaborent une proposition de révision conforme à l'initiative. Cette proposition est soumise à référendum. Elle doit alors recueillir la double majorité des votants et des cantons (4) pour être retenue.

(2) La Constitution du 18 avril 1999, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 2000, comporte des dispositions légèrement différentes de celles contenues dans la Constitution antérieure.

(3) Il s'agit des deux assemblées parlementaires, le Conseil national et le Conseil des États.

(4) Comme la Suisse comporte vingt cantons et six demi-cantons, la majorité des cantons est atteinte lorsque treize cantons (ou demi-cantons) votent en faveur de la révision.



Lorsqu'il s'agit d'une **révision partielle** (voir annexe n° 2, page 27) et qu'elle est conçue en **termes généraux**, elle donne lieu à un référendum de principe si le Parlement fédéral est en désaccord avec la demande de révision. Si la majorité des électeurs se prononce contre la demande de révision, celle-ci échoue. Sinon, le Parlement fédéral doit élaborer une proposition de révision, qui est soumise à référendum et qui doit recueillir la double majorité des votants et des cantons.

En revanche, si le Parlement fédéral approuve la demande, il élabore une proposition de révision conforme aux vœux des promoteurs de l'initiative. Cette proposition est ensuite soumise à référendum et doit recueillir la double majorité des votants et des cantons.

La procédure est identique lorsque la demande de révision partielle prend la forme d'une **proposition rédigée**, c'est-à-dire d'une proposition qui peut s'insérer telle quelle dans la Constitution : même si le Parlement ne l'approuve pas et établit une contre-proposition, il n'y a qu'une consultation qui porte sur la proposition émanant de l'initiative populaire, ainsi que, le cas échéant sur la contre-proposition du Parlement.

Dans le dernier cas, trois questions sont posées aux électeurs :

- la première leur permet d'exprimer leur préférence entre l'initiative et le régime en vigueur;
- la deuxième leur permet d'exprimer leur préférence entre la contre-proposition et le régime en vigueur ;
- la troisième leur permet d'exprimer leur préférence entre l'initiative et la contre-proposition, pour le cas où les deux textes obtiendraient la double majorité. C'est celui des deux textes qui recueille le plus de voix qui entre en vigueur. Toutefois, si, sur la troisième question, la majorité des votants exprime sa préférence pour l'un des textes et la majorité des cantons pour l'autre, aucun nouveau texte n'entre en vigueur.

## 2) La procédure

Entre le dépôt d'une initiative et l'organisation d'un référendum, il s'écoule en général environ quatre ans.

### *a) L'initiative du référendum*

Un comité d'initiative, constitué par sept à vingt-sept électeurs, présente une demande de révision de la Constitution à la Chancellerie fédérale (5).

Cette demande doit être soutenue par **100 000 électeurs**, dont les signatures doivent être réunies dans les **dix-huit mois**.

*(5) Qualifiée par la Constitution fédérale d'« état-major » de l'exécutif, la Chancellerie fédérale joue à la fois le rôle du ministère chargé des relations avec le Parlement et du Secrétariat général du gouvernement. Elle est dirigée par le Chancelier fédéral, qui est élu par le Parlement, au même titre que les ministres fédéraux.*

### *b) Les contrôles*

**La Chancellerie fédérale effectue un contrôle formel de la demande avant le recueil des signatures.** Elle peut procéder à des modifications «*lorsque le titre de l'initiative induit en erreur, contient des éléments de publicité commerciale ou personnelle ou prête à confusion*».

Lorsque la demande porte sur une **révision partielle de la Constitution**, le **Parlement fédéral doit se prononcer sur sa validité**. Il veille à ce que l'initiative :

- soit formellement cohérente ;
- ne traite que d'un sujet ;
- respecte les règles impératives du droit international ;
- soit susceptible d'être exécutée.

Le cas échéant, le Parlement fédéral peut annuler la demande de révision.

### *c) L'effet du référendum*

Il dépend de la nature de la consultation. En effet, en fonction de la nature de la demande de révision et de la position du Parlement, un premier référendum, portant sur l'opportunité de la révision, a ou non lieu.

Lorsqu'un **référendum sur l'opportunité de la révision** est organisé, si la majorité des votants se prononce en faveur de l'initiative, le Parlement fédéral élabore une proposition de révision constitutionnelle (6).

Lorsqu'un **référendum est organisé sur une proposition de révision constitutionnelle** élaborée par le Parlement à la suite d'une demande formulée en termes généraux ou résultant d'une demande rédigée, la double majorité des votants et des cantons est nécessaire pour que la révision constitutionnelle soit adoptée.

Aucun référendum n'a lieu si l'initiative est retirée à la suite d'une décision prise à la majorité absolue des membres du comité d'initiative.

## **3) La pratique**

Depuis 1970, un peu plus de cent initiatives populaires ont donné lieu à référendum. Si seulement cinq d'entre elles ont été acceptées, dans treize cas, la contre-proposition du Parlement qu'elles ont suscitée a été approuvée. Dans les autres cas, l'initiative a été rejetée : elle l'a été seule (79 fois) ou en même temps que la contre-proposition du Parlement fédéral (six fois).

(6) Lorsque l'initiative porte sur une révision complète, les deux assemblées sont renouvelées et ce sont les nouvelles assemblées qui établissent cette proposition.

Il convient cependant de remarquer que la participation électorale dépasse rarement 40 % et que d'importantes révisions constitutionnelles ont été adoptées par moins de 20 % des électeurs inscrits.

## II. EN MATIÈRE LÉGISLATIVE

### 1) Le champ du référendum

Aux termes de l'article 141 de la Constitution fédérale, dans les cent jours qui suivent leur adoption par le Parlement fédéral, certains textes peuvent, à la demande de huit cantons ou de **50 000 citoyens** ayant le droit de vote, faire l'objet d'un **référendum portant sur leur entrée en vigueur**.

Les textes concernés sont : les **lois fédérales**, les **arrêtés fédéraux**, « *dans la mesure où la Constitution ou la loi le prévoient* » et les arrêtés fédéraux d'approbation de certains **traités internationaux**.

**Les traités visés à l'article 141 de la Constitution fédérale** sont :

- ceux qui « *sont d'une durée indéterminée et ne peuvent pas être dénoncés* » ;
- ceux qui « *prévoient l'adhésion à une organisation internationale* » ;
- ceux qui « *entraînent une unification multilatérale du droit* ».

**Cette procédure permet d'associer les électeurs à l'élaboration des principaux actes normatifs.**

En effet, outre les lois fédérales, les traités internationaux visés par l'article 141 de la Constitution fédérale sont les traités les plus importants. Quant aux arrêtés fédéraux, qui sont des actes émanant du Parlement fédéral, mais qui ne contiennent pas de règles de droit puisqu'ils appliquent des dispositions générales contenues dans des lois, ils peuvent être soumis à référendum chaque fois que la Constitution ou la loi (7) le prévoit. Le peuple est ainsi associé à l'élaboration des actes administratifs les plus importants.

En revanche, les ordonnances fédérales, qui sont les actes fixant des règles de droit que le Parlement fédéral peut prendre en vertu d'une délégation constitutionnelle ou législative, ne sont pas soumises à référendum, dans la mesure où la norme sur laquelle elles reposent peut elle-même être soumise à référendum.

Il en va de même des arrêtés fédéraux simples. Également pris par le Parlement fédéral, mais ne contenant pas de règles de droit autonomes, puisqu'ils appliquent des dispositions législatives, ils ne peuvent pas être soumis au référendum.

(7) L'article 53 de la Constitution prévoit ainsi que le Parlement fédéral décide par arrêté fédéral susceptible de faire l'objet d'un référendum des modifications du territoire des cantons.

**La demande de référendum empêche l'entrée en vigueur du texte. Cet effet suspensif rend indispensable le mécanisme** grâce auquel le Parlement, par une décision prise à la majorité des membres de chacune des deux assemblées, peut déclarer l'urgence d'une loi fédérale.

Les lois fédérales urgentes dont la durée de validité est inférieure à un an échappent au référendum. Elles permettent ainsi au Parlement de suspendre toutes les normes qui leur sont contraires. Au bout d'un an, elles cessent de produire leurs effets et ne peuvent pas être renouvelées.

Les lois fédérales urgentes dont la durée de validité est supérieure à un an et qui sont conformes à la Constitution peuvent être soumises au référendum à la demande de 50 000 électeurs, au même titre que les autres lois fédérales, mais elles sont applicables entre-temps. Cependant, le référendum doit être organisé rapidement, car la loi doit être approuvée dans le délai d'un an pour ne pas perdre sa validité.

Quant aux lois fédérales urgentes dont la durée de validité est supérieure à un an et qui dérogent à la Constitution fédérale, elles sont obligatoirement soumises à référendum, indépendamment de toute demande des électeurs.

## **2) La procédure**

### *a) L'initiative du référendum*

Les promoteurs de la demande de référendum présentent les **50 000 signatures** à la Chancellerie fédérale dans les **cent jours** suivant la publication du texte dont l'entrée en vigueur est contestée.

### *b) Les contrôles*

La Chancellerie fédérale effectue un contrôle formel de la demande avant le recueil des signatures.

### *c) L'effet du référendum*

Le référendum a nécessairement lieu, la demande ne pouvant pas être retirée après avoir été validée par la Chancellerie fédérale. Le texte n'entre en vigueur que si la majorité des votants l'approuve. Dans le cas contraire, il est réputé ne jamais avoir existé.

## **3) La pratique**

Entre le début de l'année 1970 et la fin de l'année 2001, 69 référendums de ce type ont été organisés et, dans 24 cas, la norme contestée a été rejetée.

L'institution est critiquée, parce qu'elle retarde le processus législatif, freine les innovations et conduit de manière excessive au compromis. En effet, pour échapper au référendum, le Parlement fédéral est amené à transiger tout au long de la procédure législative.



## LE RÉFÉRENDUM D'INITIATIVE POPULAIRE

### *ÉTATS-UNIS (CALIFORNIE)*

**Le référendum d'initiative populaire n'existe pas à l'échelon fédéral, mais une vingtaine d'États l'ont institué (voir annexe n° 3, page 29).**

**À la demande d'un nombre minimal d'électeurs (entre 5 et 15 % des électeurs ayant voté à la précédente élection du gouverneur) peuvent être soumis au référendum :**

**– des demandes tendant à l'adoption de révisions constitutionnelles ou de lois ordinaires ;**

**– des textes qui viennent d'être adoptés par le Parlement**, cette procédure ayant pour effet de subordonner leur entrée en vigueur au résultat du vote. En général, ce type de référendum est exclu pour certaines catégories de textes (lois de finances, lois de police...).

Certains États ont également institué le référendum consultatif d'initiative populaire. Ainsi, en 1982, huit États ont organisé un référendum sur le gel des essais nucléaires.

Dans le texte suivant, on a analysé l'exemple de **l'État de Californie**, où le recours au référendum est le plus fréquent. Depuis 1912, la Constitution de cet État (document n° 5) prévoit la possibilité, pour une fraction du corps électoral :

**– de proposer l'adoption par référendum de révisions de la Constitution ou de lois ordinaires ;**

**– de s'opposer par référendum à l'entrée en vigueur de textes législatifs qui viennent d'être adoptés par le Parlement.**

## I. EN MATIÈRE CONSTITUTIONNELLE

### 1) Le champ du référendum

Toute initiative populaire tendant à la révision de la Constitution est soumise au référendum, sans intervention du Parlement (8).

### 2) La procédure

#### a) L'initiative du référendum

L'initiative est présentée sous forme d'une pétition, signée par au moins 25 électeurs. Elle comporte le texte de la révision constitutionnelle proposée. Elle doit porter sur un seul sujet. Les promoteurs de l'initiative peuvent requérir l'aide de l'agence qui rédige les projets de loi (*Office of Legislative Counsel*). De plus en plus souvent, ce sont des firmes spécialisées qui s'occupent de la rédaction de la pétition et de la collecte des signatures.

Pour que la pétition soit soumise à référendum, elle doit recueillir la signature de **8 % des personnes ayant voté lors de la dernière élection du gouverneur** (ce qui, pour 2002, représente 670 816 signatures). Les signatures doivent être rassemblées dans les 150 jours qui suivent le contrôle effectué par l'*Attorney General*.

#### b) Les contrôles

Préalablement au recueil des signatures, ces pétitions sont soumises à l'*Attorney General* (9), qui prépare un intitulé et un résumé du texte. Les compétences de l'*Attorney General* sont purement procédurales et formelles. Le résumé qu'il établit est adressé aux auteurs de l'initiative, aux assemblées parlementaires et au Secrétaire d'État (10). Le Parlement peut organiser des auditions publiques sur le texte proposé, mais il ne peut l'amender.

Lors de la remise du texte proposé à l'*Attorney General*, une caution de 200 dollars (soit environ 200 €) est déposée. Elle est remboursée si l'initiative remplit les conditions et fait l'objet d'un référendum.

Après que les signatures ont été recueillies, la pétition est présentée au Secrétaire d'État, qui se prononce sur la validité des signatures.

Les conditions formelles de recevabilité des initiatives sont donc vérifiées par les autorités administratives et les décisions de ces dernières peuvent être contestées devant les tribunaux avant l'organisation de la consultation.

(8) Dans d'autres États, les initiatives populaires sont examinées par le Parlement avant d'être soumises à référendum.

(9) Il remplit les fonctions de ministre de la Justice et de procureur général de l'État.

(10) Il exerce peu ou prou les fonctions de ministre de l'Intérieur.

En revanche, les conditions de fond ne sont vérifiées par les tribunaux qu'après le référendum, à moins que l'initiative ne viole grossièrement les règles constitutionnelles, telles la nécessité de ne traiter que d'un sujet.

### *c) L'effet du référendum*

La proposition de révision constitutionnelle est adoptée si la majorité des votants s'exprime en sa faveur. Elle prend effet le lendemain du vote, sauf dispositions contraires figurant dans le texte lui-même.

Lorsque, à l'occasion d'un référendum, deux modifications constitutionnelles incompatibles sont adoptées, c'est celle qui a recueilli le plus de suffrages qui prévaut.

Après le vote, les citoyens peuvent déférer le texte adopté aux **tribunaux**. Ceux-ci refusent en général de se prononcer sur la recevabilité du référendum, considérant que l'éventuelle erreur de procédure a été «réparée» par les électeurs. En revanche, ils examinent le contenu des normes et vérifient leur conformité au droit fédéral et étatique.

**Le Parlement peut modifier ou abroger une révision constitutionnelle résultant d'une initiative populaire. Cependant, la norme adoptée par le Parlement doit elle-même être soumise à référendum, à moins que la disposition résultant de l'initiative populaire n'en dispose autrement.**

## **3) La pratique**

Depuis 1980, plus de 70 référendums constitutionnels d'initiative populaire ont eu lieu. En règle générale, ils ont lieu les années paires, en juin et en novembre.

À titre d'illustration, la limitation du nombre des mandats des députés et des sénateurs, et l'affirmation selon laquelle l'anglais est la seule langue officielle de l'État résultent d'initiatives populaires adoptées par référendum en 1986. De même, en 1997, les programmes publics de préférences raciales, sexuelles et ethniques, destinés à lutter contre les discriminations ont été abolis à la suite d'un référendum d'initiative populaire.

## **II. EN MATIÈRE LÉGISLATIVE**

### **1) Le champ du référendum**

De même que les pétitions tendant à l'adoption d'une révision constitutionnelle, **les initiatives populaires qui tendent à l'adoption d'une loi ordinaire sont soumises à référendum** en dehors de toute intervention du Parlement.



Par ailleurs, **une fraction du corps électoral peut demander qu'une loi qui vient d'être adoptée par le Parlement n'entre pas en vigueur. Cette opposition porte sur la totalité ou sur une partie du texte.** La Constitution de Californie exclut que cette **procédure soit employée pour les lois fixant la date des élections, ainsi que pour les lois fiscales et budgétaires.** Elle l'exclut également pour les **lois déclarées urgentes**, le vote de l'urgence permettant au législateur d'échapper au risque de référendum.

## 2) La procédure

### a) *L'initiative du référendum*

La demande de référendum, qu'il s'agisse d'une demande tendant à l'adoption d'un texte ou s'opposant à l'entrée en vigueur d'une disposition adoptée par le Parlement, doit être signée par au moins **5 % des électeurs ayant participé à l'élection du gouverneur** (ce qui représente 419 260 signatures).

#### Initiative législative

---

Les signatures doivent être recueillies dans le même délai que pour les demandes de révision constitutionnelle.

#### Opposition à l'entrée en vigueur d'un texte

---

Les signatures doivent être recueillies dans le délai de **90 jours suivant l'adoption de la loi** par le Parlement.

### b) *Les contrôles*

La procédure de contrôle est la même que pour les demandes de révision constitutionnelle.

### c) *L'effet du référendum*

#### Initiative législative

---

Le texte est adopté si la majorité des votants s'exprime en sa faveur. Il prend effet le lendemain du vote, sauf dispositions contraires figurant dans le texte lui-même.

Lorsque, à l'occasion d'un référendum, deux textes contenant des dispositions incompatibles sont adoptés, c'est celui qui a recueilli le plus de suffrages qui prévaut.

Saisis par les citoyens, les **tribunaux** effectuent les mêmes contrôles qu'après l'adoption d'une révision constitutionnelle. Ils s'assurent notamment de leur conformité à la Constitution de l'État. Ainsi, entre 1960 et 1980, ils ont annulé six des dix initiatives qui avaient été adoptées par référendum.

#### Opposition à l'entrée en vigueur d'un texte

---

La majorité des votants est requise. Le rejet ou l'approbation des dispositions soumises au référendum prend effet le lendemain du vote.

**Initiative législative**

---

**Le Parlement peut modifier ou abroger les lois résultant d'une initiative populaire** dans les mêmes conditions que les révisions constitutionnelles qui résultent d'une telle initiative.

**Opposition à l'entrée en vigueur d'un texte**

---

**3) La pratique**

Depuis 1980, plus de 200 référendums législatifs d'initiative populaire ont été organisés.

Ainsi, en 1996, la vente de marijuana à des fins médicales a été autorisée, mais cette loi a ensuite été annulée par la cour d'appel. En 2000, le mariage entre homosexuels a été interdit et le traitement des toxicomanes rendu obligatoire.

À la différence du référendum tendant à l'adoption d'un texte, le référendum tendant à empêcher l'entrée en vigueur d'un texte adopté par le Parlement est assez peu utilisé : il l'a été 39 fois depuis son institution et, à 25 reprises, les électeurs se sont prononcés contre l'entrée en vigueur.



**ANNEXE N° 1**

**LES RÉFÉRENDUMS ABROGATIFS ORGANISÉS EN ITALIE ENTRE 1970 ET 2000**

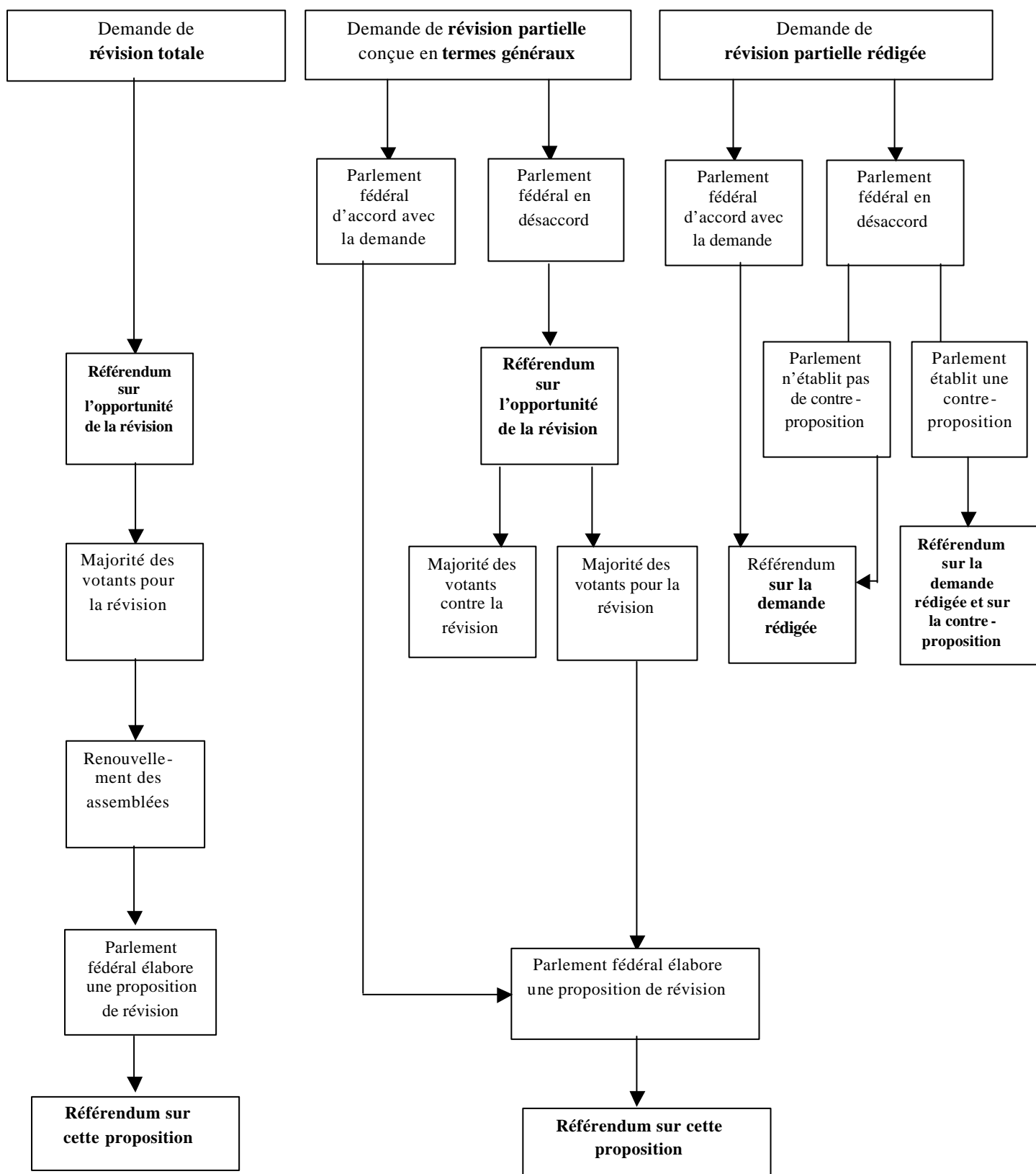
<b>Date</b>	<b>Objet</b>	<b>Votants en %</b>	<b>Oui en % (11)</b>
12 mai 1974	Divorce	87,7	40,7
11 juin 1978	Loi « <i>Reale</i> » sur l'ordre public	81,2	23,5
	Financement public des partis	81,2	43,6
17 mai 1981	Loi contre le terrorisme	79,4	14,9
	Peine de prison à perpétuité	79,4	22,6
	Port d'armes	79,4	14,1
	Avortement (demande du parti radical)	79,4	11,6
	Avortement (demande du Mouvement pour la vie)	79,4	32,0
9 juin 1985	Échelle mobile des salaires	77,9	45,7
8 novembre 1987	Responsabilité civile des juges	65,1	80,2
	Responsabilité pénale des ministres	65,1	85,0
	Localisation des centrales nucléaires	65,1	80,6
	Taxes locales pour financer la construction de centrales nucléaires	65,1	79,7
	Participation de l'« Entreprise nationale pour l'énergie électrique » (ENEL) à des constructions de centrales nucléaires à l'étranger	65,1	71,9
3 juin 1990	Réglementation de la chasse	43,4	92,2
	Droit des chasseurs de pénétrer dans les propriétés privées	42,9	92,3
	Utilisation des pesticides	43,1	93,5
9 juin 1991	Réduction des possibilités de choix sur les listes lors des élections à la Chambre des députés	62,4	95,6
18 avril 1993	Compétence des « Unités médicales locales » en matière de protection de l'environnement	76,9	82,5
	Législation sur les drogues	77,0	55,3
	Financement public des partis	77,0	90,3
	Nomination des directeurs des caisses d'épargne	77,0	89,8
	Suppression du ministère des Participations de l'État	76,9	90,1
	Modification de la loi électorale pour le Sénat	77,1	82,7
	Suppression du ministère de l'Agriculture	77,0	70,1
	Suppression du ministère du Tourisme et des spectacles	76,9	82,2

(11) La question posée est ainsi formulée : « Êtes-vous favorable à l'abrogation de ... ? ». Les adversaires de la norme contestée doivent donc répondre « oui ».

11 juin 1995	Représentation syndicale indépendante des confédérations	56,9	50,0
	Représentation syndicale indépendante des confédérations dans les entreprises	56,9	62,1
	Représentation syndicale dans la fonction publique	56,9	64,7
	Assignation à résidence	57,0	63,7
	Privatisation de la RAI	57,2	54,9
	Licences commerciales	57,0	35,6
	Retenue des cotisations syndicales sur les salaires	57,1	56,2
	Loi électorale pour les communes de plus de 15 000 habitants	57,1	49,4
	Horaires des commerces	57,1	37,5
	Concessions des télévisions nationales	57,9	43,0
	Coupures publicitaires des programmes de télévision	57,9	44,3
	Attribution des annonces publicitaires à la radio et à la télévision	57,8	43,6
15 juin 1997	Privatisations	30,2	74,1
	Objection de conscience	30,3	71,7
	Libre accès des chasseurs aux propriétés privées	30,2	80,9
	Carrière des magistrats	30,2	83,6
	Abolition de l'ordre des journalistes	30,0	65,5
	Fonctions extra-judiciaires des magistrats	30,2	85,6
	Suppression du ministère pour les politiques agricoles	30,1	66,9
18 avril 1999	Suppression du scrutin proportionnel de liste pour l'attribution de 25% des sièges à la Chambre des députés	49,6	91,5
21 mai 2000	Fonctions extra-judiciaires des magistrats	32,0	75,2
	Remboursement des dépenses électorales	32,2	71,1
	Suppression du scrutin proportionnel de liste pour l'attribution de 25 % des sièges à la Chambre des députés	32,4	82,0
	Élections au Conseil supérieur de la magistrature	31,9	70,6
	Non-réintégration en cas de licenciement abusif	32,5	33,4
	Retenue des cotisations syndicales sur les salaires	32,2	61,8
	Séparation des carrières des magistrats du siège et du parquet	32,0	69,0

## ANNEXE N° 2

### LA PROCÉDURE DE RÉVISION DE LA CONSTITUTION FÉDÉRALE SUISSE EN CAS D'INITIATIVE POPULAIRE



*NB : Les demandes rédigées et les propositions du Parlement fédéral qui sont soumises à référendum doivent recueillir la double majorité des votants et des cantons pour être adoptées.*



**ANNEXE N°3**

**LE RÉFÉRENDUM D'INITIATIVE POPULAIRE  
DANS LES DIFFÉRENTS ÉTATS DES ÉTATS-UNIS**

État	Référendum sur un texte venant d'être adopté par le Parlement	Initiative constitutionnelle soumise à référendum (12)	Initiative législative soumise à référendum (12)
Alaska	oui	non	oui
Arizona	oui	oui	oui
Arkansas	oui	oui	oui
Californie	oui	oui	oui
Colorado	oui	oui	oui
Floride	non	oui	non
Idaho	oui	non	oui
Illinois	non	oui	non
Kentucky	oui	non	non
Maine	oui	non	oui
Maryland	oui	non	non
Massachusetts	oui	oui	oui
Michigan	oui	oui	oui
Mississippi	non	oui	non
Missouri	oui	oui	oui
Montana	oui	oui	oui
Nebraska	oui	oui	oui
Nevada	oui	oui	oui
Nouveau Mexique	oui	non	non
Dakota du Nord	oui	oui	oui
Ohio	oui	oui	oui
Oklahoma	oui	oui	oui
Oregon	oui	oui	oui
Dakota du Sud	oui	oui	oui
Utah	oui	non	oui
Washington	oui	non	oui
Wyoming	oui	non	oui
<b>Total</b>	<b>24 États</b>	<b>18 États</b>	<b>21 États</b>

(12) Les initiatives constitutionnelles et législatives sont, en règle générale, directement soumises à référendum. Cependant, dans certains États, elles sont d'abord examinées par le Parlement.





## LE RÉFÉRENDUM D'INITIATIVE POPULAIRE

### *LISTE DES PRINCIPAUX TEXTES ANALYSÉS*

- Document n° 1** Belgique – Proposition de loi déposée le 12 février 2002 à la Chambre des représentants instaurant l'initiative populaire ayant pour objet l'organisation d'une consultation populaire au niveau fédéral
- Document n° 2** Italie – Loi n° 352 du 25 mai 1970, portant dispositions sur les référendums prévus par la Constitution et sur l'initiative populaire (langue originale)
- Document n° 3** Suisse – Loi fédérale sur les rapports entre les conseils
- Document n° 4** Suisse – Loi fédérale sur les droits politiques
- Document n° 5** États-Unis – Partie de la Constitution californienne relative à l'initiative populaire (langue originale)

SÉNAT : 15, rue de Vaugirard - 75291 PARIS Cedex 06  
Espace Librairie du Sénat : Tél. 01.42.34.21.21 - Fax 01.42.34.35.26  
Service des Affaires européennes : Tél. 01.42.34.22.30 - Fax 01.42.34.38.40  
Internet : <http://www.senat.fr/europe>