HAL
open science

# Contrôler les référendums : quels enjeux dans les démocraties aujourd'hui ?

Marthe Fatin-Rouge Stefanini

## To cite this version:

Marthe Fatin-Rouge Stefanini. Contrôler les référendums : quels enjeux dans les démocraties aujourd'hui ?. Revista Română de Drept Comparat = Romanian Journal of Comparative Law, 2018. halshs-01961120

**HAL Id: halshs-01961120**

**https://shs.hal.science/halshs-01961120**

Submitted on 19 Dec 2018

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

**Contrôler les référendums : quels enjeux dans les démocraties aujourd'hui ?**

Par Marthe FATIN-ROUGE STEFANINI[1]

Si le peuple souverain est souvent évoqué au fondement des démocraties et que, dans la plupart d'entre elles, les décisions sont adoptées au nom du peuple, le référendum a toujours été considéré comme une procédure suspecte. Cet instrument fait d'ailleurs l'objet de critiques récurrentes au gré des scrutins organisés et de leurs résultats parfois inattendus[2]. Cette réticence révèlerait une forme d'« antidémocratisme implicite »[3] de la part des élites qui se traduit par « le fait, qu'en général, les élites gouvernantes tentent d'éviter tout recours au référendum, et lorsque celui-ci est autorisé par la loi ou par la constitution, son mode d'exercice est restreint, soumis à de nombreuses conditions de forme et de fond et ses résultats se heurtent aussi, de plus en plus, à la révision judiciaire »[4]. Or, malgré cette réticence des élites, encore fortement perceptible dans un Etat comme la France, les constitutions ont fait de plus en plus de place à l'expression directe des citoyens[5] de manière concurrente, même si exceptionnelle, à la mission des représentants. Cette acceptation progressive des citoyens comme acteurs de la prise de décision politique est la marque d'un mouvement de démocratisation des institutions que ce soit au niveau national ou local. Elle est allée de concert avec une revendication de participation accrue de la part des citoyens, une crise de la démocratie représentative mais aussi la volonté de certains dirigeants ou régimes politiques de laisser au peuple la possibilité, voire le droit constitutionnel, d'intervenir à des moments clés ou sur des actes déterminants pour l'avenir de l'Etat (accession à l'indépendance, révision constitutionnelle, adoption d'une nouvelle constitution, transferts de souveraineté…) ou de trancher des questions politiquement délicates car clivantes (avortement, mariage entre personnes de même sexe, immigration…).

---

[1] Directrice de recherches au CNRS, ILF-GERJC, Aix-Marseille Univ, Université de Toulon, Univ Pau & Pays Adour, CNRS, DICE, Aix-en-Provence, France.

[2] D. Rousseau, , « L'équivoque référendaire », *La vie des idées*, 2014, p. 15 ; E. Cohen, G. Grunberg et B. Manin, « Le référendum un instrument défectueux », *Le Débat*, 2017, nº 193, p. 140. Voir plus largement sur ces critiques, L. Morel, « Référendum et volonté populaire : la critique démocratique du référendum », *Participations*, 2018/1, (n° 20), pp. 53-84.

[3] A. Chollet, *Défendre la démocratie directe*, Presses polytechniques et universitaires romandes, Lausanne, 2011, p. 10.

[4] M. Chevrier, « Neutraliser la voix du peuple. La discipline impériale du référendum », in A. Binette et P. Taillon (dir.), *La démocratie référendaire dans les ensembles plurinationaux*, Presses de l'Université de Laval, collection Diversité et démocratie, 2018, p. 42.

[5] Sur le développement de la pratique des référendums depuis les années 1970, voir M. Qvortup, « The history of referendums and direct democracy », in L. Morel et M. Qvortrup, *The Routledge Handbook to Referendums and Direct Democracy*, Routledge ed., 2017, p. 21.

D'ailleurs, rares sont les constitutions des Etats qui aujourd'hui ne prévoient pas du tout de recours au référendum. Au contraire, la démocratisation des institutions s'est encore accentuée avec l'introduction, dans certains Etats, de processus d'initiative populaire pouvant conduire à un référendum[6]. En même temps que se sont multipliées et banalisées, du moins dans les textes, les procédures de participation des citoyens à la prise de décision politique, le principe de la prééminence du droit s'est affirmé et a justifié que les décisions adoptées par les autorités politiques puissent être soumises au respect du droit notamment afin de garantir la protection des droits et libertés fondamentaux. L'affirmation de l'Etat de droit s'est donc accompagnée de l'affirmation de la valeur juridique des constitutions en tant que normes fondamentales et s'est concrétisée par la mise en place, dans la plupart des Etats, de juridictions chargées d'assurer le respect de la Constitution ou encore par la soumission des actes, y compris législatifs, au contrôle des juridictions de droit commun.

Le contrôle des référendums s'inscrit justement dans un souci d'assurer le respect de la norme constitutionnelle et, au-delà, des standards démocratiques définis au niveau international. Or, en ce qu'il permet au peuple de se prononcer directement à la place des représentants, le référendum constitue une procédure « extraordinaire ». La légitimité des gouvernements provenant des citoyens, l'ombre du peuple souverain plane sur les décisions adoptées directement par une majorité d'entre eux. De fait, ces décisions bénéficient d'une « plus-value de légitimité »[7] dont ne disposent pas les normes adoptées par les représentants. Toutefois, dans la réalité, ce raisonnement trouve rapidement ses limites. Les référendums ne se déclenchent pas de manière spontanée même dans le cadre d'un processus sécessionniste. Le respect de certaines règles pour l'organisation du scrutin est un minimum requis. Par ailleurs, l'un des risques de l'outil référendaire est que, sous couvert d'un appel à l'expression du peuple souverain[8], la procédure fasse l'objet de manipulations (que ce soit à travers les questions posées ou les propositions auxquelles elles renvoient, dans la campagne référendaire qui peut être trompeuse ou dans les modalités d'organisation et/ou de déroulement du scrutin). Le risque d'instrumentalisation du référendum revient sans cesse dans les débats et constitue l'un des principaux arguments de diabolisation de cette procédure. Or, la mise en place de contrôles

[6] Voir Laurence Morel « Appendix 1 – Types of nationwide referendums provided for in the 195 countries of the world (2016) » et « Appendix 2 – Practice of nationwide referendums in the 195 countries of the world (1940-2016) », in L. Morel et M. Qvortup, *précité*, pp. 511-517 et 519-526.
[7] A. Baldassare, « Referendum et legislazione », in M. Luciani et M. Volpi (dir.), *Referendum*, Libri del tempo Laterza, 1992, p. 40.
[8] Voir F. Hamon, « Vox imperatoris, vox populis », in *L'Etat de droit*, Mélanges en l'honneur de Guy Braibant, éd. Dalloz, 1996, pp. 389-402.

entend justement répondre en partie à ces critiques. Si l'encadrement du référendum est parfois perçu comme un moyen de limiter la participation des citoyens, il peut également permettre qu'un certain nombre de garanties indispensables dans une démocratie soient respectées. Cela suppose qu'il soit opéré par des autorités indépendantes par rapport aux autorités ou groupes de citoyens qui ont déclenché le processus référendaire. C'est dans ce cadre-là que des juridictions constitutionnelles ont été confrontées aux processus référendaires, soit que les textes leur confient expressément une mission de contrôle, soit que la norme adoptée soit directement ou incidemment soumise à leur appréciation. Ces contrôles peuvent intervenir d'une manière générale au niveau de l'organisation et du déroulement du scrutin ou plus spécifiquement au niveau de la question posée, ou encore dans la manière dont la proposition, appelée initiative, est formulée.

Toutefois, si le contrôle apparaît nécessaire dans un Etat de droit, un point d'équilibre doit être trouvé entre le souci d'assurer le respect du droit (I) et celui de ne pas brider excessivement l'accès au référendum, ou l'expression référendaire elle-même, afin de ne pas alimenter la critique de « juristocratie »[9], récurrente dans le discours populiste (II). Il ne s'agit donc pas de contester la légitimité du contrôle en soi mais de trouver un contrôle juste et adapté aux différents types de référendums.

## I – Assurer le respect du droit …

Les procédures référendaires sont très diversifiées et peuvent avoir une portée très différente selon le type de procédure dont il s'agit. Ainsi un référendum d'autodétermination devrait bénéficier de garanties permettant d'attester l'authenticité de la volonté populaire. Un référendum d'initiative populaire ou un référendum-veto à l'initiative des citoyens devra préalablement répondre à un certain nombre d'exigences concernant notamment la collecte des signatures. Un référendum de révision de la constitution ne fera pas l'objet des mêmes limites, et donc sur le fond donnera lieu, en principe, et si cela est possible, à un contrôle moins étendu qu'un référendum législatif, en tout cas en droit interne. La diversité des référendums va donc se traduire par une variété de contrôles possibles selon la nature et l'objet du référendum.

Pour schématiser, trois types de contrôle peuvent être identifiés qui, sur certains points, peuvent se recouper. Le contrôle de la recevabilité des référendums (A), tout d'abord, le contrôle de la

[9] R. Hirschl, *Towards juristocracy*, Cambridge, Harvard University Press, 2004.

bonne organisation des référendums et de la régularité des opérations référendaires (B), ensuite, le contrôle de la conformité au droit supérieur de la norme de résultat (C), enfin.

**A - Le contrôle de la recevabilité des référendums**

En théorie, ce type de contrôle peut porter soit sur des référendums d'en haut, c'est à dire déclenchés par le Chef de l'Etat, le Gouvernement, le Parlement ou une minorité parlementaire, ou encore des collectivités locales telles que les régions en Italie[10] ou les cantons en Suisse[11], soit sur des référendums d'en bas c'est-à-dire organisés par une minorité de citoyens[12]. En pratique, il est rare que des contrôles de recevabilité soient prévus pour des référendums d'en haut, sauf lorsque le déclenchement appartient à une minorité (de parlementaires ou de collectivités territoriales). En revanche, on le retrouve systématiquement pour les référendums d'en bas déclenchés à l'initiative des citoyens comme cela est le cas en Suisse, en Italie ou encore en Albanie. Les organes chargés de ce contrôle sont variés et les tâches peuvent être partagées entre plusieurs autorités. Il peut s'agir d'autorités disposant de fonctions exécutives ou de fonctions auprès du Parlement[13] ou encore de services administratifs[14] comme cela est souvent le cas dans certains Etats des Etats-Unis pour les initiatives populaires. En cas de contestation, en revanche, un recours peut être fait parfois avant le scrutin devant un juge[15]. Ce contrôle peut également être confié à des autorités politiques comme cela est le cas en Suisse pour l'initiative populaire visant à réviser la Constitution [16] ou encore des autorités juridictionnelles telles que la cour constitutionnelle en Albanie[17], en Italie[18], au Portugal[19], ou encore en France pour le référendum d'initiative minoritaire[20].

---

[10] Le référendum abrogatif de l'article 75 de la Constitution et le référendum portant sur la révision constitutionnelle prévu par l'article 138 de la Constitution peuvent être demandés par cinq conseils régionaux.
[11] Ainsi le référendum facultatif de l'article 141 de la Constitution peut être déclenché par 8 cantons.
[12] Sur cette distinction entre référendum d'en haut et référendum d'en bas, voir F. Hamon, *Le référendum, étude comparative*, LGDJ, 2e éd., 2012, p. 25.
[13] Lieutenant Governor et Alaska Department of Law en Alaska, Arizona Legislative council en Arizona, Secretary of state et l'Attorney general au Massachussetts, le California Attorney General's Initiative Coordinator en Californie, le Secretary of state et l'Attorney general en Arkansas et en Oregon, la Legislative service division et l'Attorney general dans le Montana…
[14] Au Colorado, par exemple le contrôle des initiatives proposées est effectué par les directeurs du personnel du Conseil législatif, organe chargé d'effectuer des recherches pour le parlement, et le service juridique du parlement (Colorado Revised Statutes, Titre 1, article 40, section 105).
[15] Voir selon les Etats, et le type de contentieux qui serait susceptible d'invalider le scrutin : https://ballotpedia.org/List_of_ballot_measure_lawsuits_in_2017 (consulté le 23 juillet 2018).
[16] Article 139 de la Constitution.
[17] Articles 150, 151 et 152 de la Constitution de 1998
[18] Loi constitutionnelle n° 1 de 1953 et la loi n° 352 de 1970
[19] Articles 115 et 223 de la Constitution.
[20] Article 61 alinéa 1 de la Constitution.

Le filtrage opéré peut-être plus ou moins important. Il peut varier en fonction des limites prévues par les textes (constitutionnels ou législatifs) prévoyant les mécanismes d'initiative populaire et de référendum mais, également, au regard du type d'initiative populaire et du rang de la norme faisant l'objet de la proposition dans la hiérarchie des normes. Ainsi, en Suisse, l'initiative populaire n'étant prévue au niveau fédéral que pour réviser la Constitution, le contrôle opéré par l'Assemblée fédérale est relativement limité. Longtemps cantonné à la vérification du respect de l'unité de forme (proposition conçue en termes généraux ou projet rédigé[21]) et de l'unité de matière, le respect des règles impératives du droit international public a été officiellement introduit dans la Constitution par la révision totale de 1999[22].

En revanche, en Albanie, en Italie et au Portugal, les propositions de référendum sont nécessairement de rang infra-constitutionnel. Les limites sont donc plus nombreuses et le contrôle plus poussé. A cela s'ajoute, pour l'Albanie et l'Italie, la complexité même du mécanisme de référendum abrogatif qui justifie un contrôle plus strict de la part de la juridiction afin de s'assurer que l'abrogation demandée ne constitue pas une proposition déguisée ou encore ne prive pas d'effectivité une norme constitutionnelle[23]. Ainsi, en Italie, le contrôle préalable du référendum abrogatif de l'article 75 de la Constitution[24] est prévu par la loi constitutionnelle n° 1 de 1953 et la loi n° 352 de 1970. Ce contrôle est partagé entre le bureau central près la Cour de cassation (contrôle dit de « légitimité »), qui vérifie le respect des règles procédurales, notamment le nombre de signatures requis, et la Cour constitutionnelle qui vérifie que la demande de référendum respecte les limites posées par l'article 75 al. 2 de la Constitution. A partir de ce texte, face au nombre important d'initiatives proposées et aux risques liés à ce type

---

[21] Article 139 al. 2 de la Constitution.

[22] Voir l'article 139 al. 3 de la Constitution qui dispose : « Lorsqu'une initiative populaire ne respecte pas le principe de l'unité de la forme, celui de l'unité de la matière ou les règles impératives du droit international, l'Assemblée fédérale la déclare totalement ou partiellement nulle ». L'assemblée fédérale a également posé en 1955 l'exigence d'exécutabilité de la proposition d'initiative et au milieu des années 1990, le respect des règles impératives du droit international avant même que cette exigence soit officiellement introduite dans la Constitution. Voir M. Hottelier, « Le contrôle de la validité des initiatives populaires fédérales en Suisse », in A. Binette et P. Taillon, précité, pp. 441-445.

[23] Ainsi la Cour constitutionnelle considère-t-elle que les dispositions législatives « ordinaires à contenu constitutionnellement lié, dont le noyau normatif ne peut être privé d'efficacité, sans que ne soient altérées les dispositions constitutionnelles qui en sont le fondement », ne peuvent faire l'objet d'un référendum abrogatif (décision n° 16 de 1978).

[24] L'article 75 de la Constitution italienne dispose : « Un référendum populaire est fixé pour décider l'abrogation, totale ou partielle, d'une loi ou d'un acte ayant valeur de loi, lorsque cinq cent mille électeurs ou cinq conseils régionaux le demandent.
Le référendum n'est pas admis pour des lois fiscales et budgétaires, d'amnistie et de remise de peine, d'autorisation à ratifier des traités internationaux.
Tous les citoyens appelés à élire la chambre des députés ont le droit de participer au référendum.
La proposition soumise au référendum est approuvée si la majorité des électeurs a participé au scrutin, et si la majorité des suffrages valablement exprimés a été atteinte.
La loi établit les modalités d'application du référendum ».

de référendum, la Cour constitutionnelle a développé un contrôle très strict de ces demandes. Outre les limites expressément prévues par l'article 75 al. 2 de la Constitution, la Cour a posé un certain nombre « d'hypothèses implicites d'irrecevabilité, inhérentes aux caractéristiques essentielles et nécessaires de l'institution d'un référendum abrogatif »[25]. Parmi celles-ci se trouvent notamment les règles d'homogénéité, de clarté, de précision et de cohérence de la demande de référendum.

Dans le cas italien, le contrôle opéré par la Cour constitutionnelle, par rapport au cadre spécifique aux référendums abrogatifs prévu par l'article 75 de la Constitution, se distingue d'un contrôle qui pourrait être porté sur la norme de résultat et qui interviendrait *a posteriori* dans le cadre du contrôle incident de la constitutionnalité des lois. En somme le contrôle de recevabilité opéré par la Cour n'englobe pas une vérification préalable de la constitutionnalité de l'éventuelle norme de résultat dans le cas où le vote serait positif. Il en va différemment au Portugal où le référendum ne peut être que propositif et tous les référendums, qu'ils soient d'en haut ou d'en bas, nationaux ou locaux, font l'objet d'un contrôle préalable opéré par la cour afin de vérifier leur légalité et leur constitutionnalité à la fois par rapport aux conditions formelles et matérielles prévues expressément pour les propositions de référendum mais, plus largement, par rapport aux autres dispositions de la constitution[26]. Le contrôle de la recevabilité n'est donc pas partiel mais intégral. Il en va de même en France, pour la procédure de référendum d'initiative minoritaire introduite par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 (article 11 alinéa 3 de la Constitution) et entrée en vigueur en 2015[27].

On peut relever que si le contrôle préalable des référendums d'initiative populaire est largement répandu, il n'est pas toujours systématique. Ainsi, en Croatie, il est opéré seulement si la Cour constitutionnelle est saisie par le Parlement[28].

---

[25] Décision n° 16 du 2 février 1978 (en ligne sur le site de la Cour constitutionnelle italienne). Ces hypothèses sont au nombre de quatre : 1 – La demande doit être homogène ; 2 – Elle ne peut pas porter sur la constitution, les lois de révision constitutionnelle, les autres lois constitutionnelles et les actes législatifs dotés d'une force passive particulière ; 3 - La demande ne peut avoir pour objet des « dispositions législatives ordinaires à contenu constitutionnellement lié, dont le noyau normatif ne peut être privé d'efficacité, sans que ne soient altérées les dispositions constitutionnelles qui en sont le fondement » ; 4 – Les demandes ne peuvent pas porter sur des dispositions produisant des effets étroitement liés au cadre d'application des lois expressément visées par l'article 75 al. 2 de la Constitution.

[26] Articles 115 et 223 de la Constitution.

[27] Cette procédure a fait l'objet d'un seul dépôt de proposition de loi en application du 3e alinéa de l'article 11 de la Constitution (Proposition n° 459, présenté par N. Dupont-Aignan et J.-L. Masson, visant à soumettre au peuple français des dispositions visant à renforcer le contrôle de l'immigration en France).

[28] Articles 87 et 129 de la Constitution croate. Voir plus largement, B. Kostadinov, « Direct participation of the people in public power - referendum and judicial control, Croatian and European perspective », *in R.* Arnold et J.

Enfin, force est de souligner que le contrôle préalable d'une procédure référendaire peut ne pas être spécifique aux référendums et intervenir dans le cadre d'un contrôle qui est opéré en fonction de la nature de l'acte et non de l'auteur de l'acte. Par exemple, en Roumanie, les initiatives de révision de la constitution font l'objet d'un contrôle systématique par la Cour constitutionnelle (art. 146 a) et il se trouve que les projets ou propositions de révision s'ils sont adoptés par le Parlement seront soumis au référendum pour pouvoir être définitivement approuvés. De même, et plus largement encore, la décision du Tribunal constitutionnel espagnol suspendant la loi catalane décidant de l'organisation du référendum du 1er octobre 2017[29] n'était pas propre à l'organisation du référendum (par ailleurs, non autorisé par la Constitution espagnole au niveau local) mais au fait qu'il s'agissait d'un acte adopté par une communauté autonome.

La quasi absence de contrôle de la recevabilité des référendums d'en haut organisés par le chef de l'Etat, le gouvernement ou décidés par la majorité parlementaire semble confirmer non seulement que les représentants souhaitent garder la maîtrise de cette procédure mais également que celle-ci est conçue comme un instrument de pouvoir entre les mains de la majorité en place et supportant difficilement toute forme de filtrage. D'ailleurs, dans de nombreuses constitutions le champ du référendum national est largement défini[30], ce qui laisse à l'autorité ou aux autorités chargées de déclencher la procédure le soin de définir l'opportunité d'y recourir. Cette remarque doit cependant être tempérée par la pratique. En effet, ce n'est pas parce qu'un contrôle préalable n'est pas prévu qu'il ne sera pas réalisé dans la mesure où une autorité est saisie et qu'elle se déclare compétente notamment pour vérifier que le cadre formel, procédural et matériel posé par la Constitution a été respecté. Cela peut se produire par le biais de l'interprétation d'autres compétences dont dispose une autorité, et notamment une juridiction constitutionnelle, chargée d'intervenir au cours de la procédure référendaire. La surveillance de la bonne organisation du référendum peut fournir cette opportunité.

---

Martinez-Estay (eds), *Rule of Law, Human Rights and Judicial Control of Public Power*, Springer International, 2017, pp. 111-119.

[29] https://www.lemonde.fr/europe/article/2017/09/08/la-cour-constitutionnelle-espagnole-suspend-la-loi-de-referendum-catalane_5182592_3214.html

[30] En Grèce, par exemple, l'article 44 de la Constitution emploie les termes de « questions nationales cruciales ».

**B - Le contrôle de l'organisation du referendum et des opérations référendaires**

L'organisation du référendum et la régularité des opérations référendaires nécessite une surveillance opérée par une ou des autorités indépendantes et impartiales. Ce type de contrôle est généralement bien admis d'autant plus qu'il constitue une garantie de bon déroulement du processus référendaire pour les citoyens. Il est d'autant plus banalisé en matière de référendums qu'il se situe dans le prolongement de compétences dont peuvent disposer certaines autorités en matière électorale. Ce contrôle fait par ailleurs partie des bonnes pratiques en matière référendaire[31] comme existent de bonnes pratiques en matière électorale répondant au souhait de *free and fair elections*. Le Code de bonne conduite en matière référendaire rappelle d'ailleurs que parmi les garanties procédurales attendues pour l'organisation d'un référendum se trouve l'organisation du scrutin par un organe impartial, l'observation du référendum et l'existence d'un système de recours efficace[32].

S'assurer du bon déroulement de l'organisation d'un référendum n'est pas systématiquement une fonction juridictionnelle. Une commission neutre et indépendante dotée de fonctions administratives peut être amenée à préparer l'organisation du référendum en s'assurant notamment que le sujet soit bien compris, que les citoyens seront correctement informés et pouvant comme en Irlande[33], inciter les citoyens à aller voter. En revanche, le contentieux électoral proprement dit relève en Irlande de la High Court et, en appel, de la Cour suprême irlandaise. De la même façon au Royaume-Uni, une Commission électorale s'assure d'une correcte information des électeurs et, plus largement, surveille le bon déroulement du référendum[34]. En revanche, elle ne tranche pas les litiges susceptibles d'être soulevés à l'issue de la tenue du scrutin et concernant notamment la campagne référendaire.
Le contrôle du bon déroulement des opérations référendaires à l'échelon national peut être confié à une juridiction suprême ou ad hoc (Costa Rica[35]) ou encore à la juridiction

[31] Voir Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), *Code de bonne conduite en matière référendaire*, CDL-AD (2007)008rev
[32] Point 3 du document précité.
[33] *Referendum Act de 1998*, http://www.irishstatutebook.ie/eli/1998/act/1/enacted/en/print#sec12 (consulté le 23 juillet 2018), article 3 à propos de la *Referendum Commission*. Une telle commission a été mis en place pour le référendum sur l'avortement qui s'est tenu le 25 mai 2018.
[34] *Political Parties, Elections and Referendums Act 2000*, notamment le § 104, (http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/41 consulté le 23 juillet 2018). Pour le référendum sur le Brexit, voir https://www.electoralcommission.org.uk/find-information-by-subject/elections-and-referendums/past-elections-and-referendums/eu-referendum, consulté le 23 juillet 2018.
[35] Article 102 al. 9 de la Constitution.

constitutionnelle (Roumanie[36], France[37]). Ce contrôle peut également être réparti entre plusieurs autorités car le contrôle de la bonne organisation du référendum peut relever d'une autorité administrative tandis que le contrôle de la régularité des opérations référendaires peut être confié à une autorité juridictionnelle. Ainsi en Côte d'ivoire, l'article 51 prévoit qu'une Commission indépendante est chargée de l'organisation du référendum et que le Conseil constitutionnel est chargé de vérifier la régularité des opérations référendaires[38]. En France, la situation a connu une évolution puisque l'article 60 de la Constitution a été initialement interprété par le Conseil constitutionnel lui-même comme limitant sa compétence juridictionnelle à une intervention *a posteriori* pour les contestations relatives aux opérations électorales[39]. S'il pouvait se prononcer avant le scrutin, ce n'était qu'à titre consultatif conformément à l'article 46 de la loi organique sur le Conseil constitutionnel qui dispose que « Le Conseil constitutionnel est consulté par le Gouvernement sur l'organisation des opérations de référendum. Il est avisé sans délai de toute mesure prise à ce sujet ». Or, depuis 2000, le Conseil a étendu à titre exceptionnel sa compétence juridictionnelle aux actes préparatoires à l'organisation du scrutin, si un requérant en fait la demande[40]. Cette compétence lui permettrait, s'il en était saisi, de vérifier la recevabilité du référendum sur le plan formel, procédural et matériel. Toutefois, dans la décision *Hauchemaille et Meyet* du 24 mars 2005, il n'a pas souhaité s'avancer sur ce point.

Plus largement, le contrôle de la bonne organisation du référendum peut recouper certaines compétences confiées en matière de recevabilité des référendums, en particulier lorsqu'il s'agit

---

[36] Article 146 i) de la Constitution. Voir également le j) de ce même article pour la recevabilité des initiatives populaires de l'article 74 de la Constitution.

[37] L'article 60 de la Constitution dispose que « Le Conseil constitutionnel veille à la régularité des opérations de référendum prévues aux articles 11 et 89 et au titre XV. Il en proclame les résultats ».

[38] L'article 51 dispose : « Le peuple exerce sa souveraineté par la voie du référendum et par ses représentants élus.

Les conditions du recours au référendum ainsi que les modalités de l'élection du Président de la République et des membres du Parlement sont déterminées par la Constitution et précisées par une loi organique.

La Commission indépendante chargée de l'organisation du référendum, des élections présidentielle, législatives et locales, dans les conditions prévues par la loi, est une Autorité administrative indépendante. Une loi détermine ses attributions, son mode d'organisation et de fonctionnement.

Le Conseil constitutionnel contrôle la régularité des opérations du référendum, de l'élection du Président de la République et des membres du Parlement ».

[39] Conseil constitutionnel, 23 décembre 1960, *Regroupement national*. Voir sur cette question, plus largement, Marthe Fatin-Rouge Stefanini, *Le contrôle du référendum par la justice constitutionnelle*, Economica, PUAM, pp. 152-166.

[40] Pour plus d'informations sur cette question et ses développements ultérieurs, voir M. Fatin-Rouge Stefanini, « La décision Hauchemaille et Meyet du 24 mars 2005 : un nouveau pas en matière de contrôle des référendums », *Revue française de droit administratif*, 2005, n° 5, pp. 1040-1048.

de référendums organisés à l'initiative des citoyens. Sur ce point, les situations peuvent varier fortement d'un Etat à l'autre. Ainsi, en France, c'est par une interprétation extensive de ses compétences que le Conseil constitutionnel a été amené à contrôler la clarté de la consultation dans la cadre de son contrôle juridictionnel préalable, mais admis à titre exceptionnel, des actes organisant le référendum. En revanche, pour d'autres autorités ou juridictions, ce contrôle fait pleinement partie de la procédure de recevabilité des référendums[41].

Il en va différemment du contrôle de la régularité des opérations référendaires qui intervient nécessairement après le vote. Il peut donner lieu à des annulations de résultats dans certains bureaux de vote, pour cause de fraudes notamment. L'annulation partielle avec réformation des résultats est, pour des raisons évidentes, préférée à l'annulation totale du scrutin référendaire qui pourrait placer l'autorité ou la juridiction dans une situation délicate vis-à-vis des citoyens, en cas de résultat positif. Cette problématique se retrouve d'une manière générale dans le cadre des contrôles pratiqués *a posteriori*, donc après le vote, notamment lorsque l'irrégularité n'est pas procédurale et partielle mais porte sur le fond, c'est-à-dire sur la norme elle-même.

### C - Le contrôle *a posteriori* de la norme de résultat du referendum

Est appelé contrôle *a posteriori*, le contrôle intervenant après la tenue du scrutin et la proclamation des résultats. Outre, les contentieux portant sur le respect de la procédure référendaire, la campagne et la régularité du scrutin, un contentieux peut porter sur la norme elle-même adoptée au référendum. Il peut s'agir d'en vérifier la constitutionnalité, voire la conformité au droit international si celui-ci est considéré comme supérieur.
De la même manière, aux Etats-Unis, pour les référendums organisés au niveau des Etats, les juridictions sont saisies des normes adoptées par référendum afin de vérifier leur conformité par rapport au droit des Etats s'il s'agit de normes infra-constitutionnelles ou par rapport au droit fédéral s'il s'agit, par exemple, d'une norme modifiant la constitution de l'Etat. Ce contrôle peut parfois être pratiqué avant le vote notamment lorsqu'il s'agit d'initiatives populaires ou de référendums-veto. Cependant, le contrôle préalable n'a ni les faveurs des citoyens, qui estiment que le droit d'initiative est empêché lorsqu'un contrôle est exercé avant le vote, ni des juges

[41] Voir ci-dessous le cas des référendums en Italie et au Portugal.

eux-mêmes qui préfèrent se prononcer sur des cas concrets[42]. En revanche, les litiges intervenant sur le fond même après le vote sont nombreux[43].

Le contrôle *a posteriori* fait l'objet de critiques lorsqu'il aboutit à la remise en cause d'une norme adoptée par la majorité des citoyens. Les raisons en sont évidentes, la légitimité du contrôle et de la juridiction chargée de l'exercer est opposée à la légitimité de la décision adoptée par le peuple. Le malaise provoqué par cette confrontation peut conduire certains juges à se déclarer incompétents. La France a connu cette situation dès 1962 et cela a abouti à ce que le juge constitutionnel refuse de contrôler les lois ratifiées directement par le peuple[44]. En effet, il s'agissait d'un contrôle déclenché par le Président du Sénat français et portant sur la constitutionnalité du projet de loi référendaire, fraichement adopté par les citoyens, portant sur l'élection du Président de la République au suffrage universel direct. Jusqu'en 2010, le Conseil constitutionnel ne pouvait être saisi que dans le cadre d'un contrôle « a priori » c'est-à-dire ne pouvant s'exercer qu'entre le moment où le texte a été adopté et le moment où le texte est promulgué. Dans le cas d'une loi référendaire, cela signifiait un contrôle exercé juste après que les citoyens aient voté en faveur du texte mais juste avant que ce dernier soit promulgué. Outre le fait que la possibilité de réviser la Constitution par le biais de la procédure de l'article 11 de la Constitution était contestable, le fait même que le Conseil constitutionnel ait à se prononcer dans un contexte politique tendu et juste après un scrutin susceptible d'apaiser ces tensions, a conduit le Conseil constitutionnel à considérer qu'il n'était compétent que pour contrôler les lois adoptées par le Parlement. Le Conseil constitutionnel a confirmé son incompétence pour contrôler les lois référendaires même si le texte ne modifie pas la Constitution[45] et si le contrôle intervient plusieurs années après que la loi soit entrée en vigueur[46].

D'autres juges, s'ils acceptent ce contrôle, n'hésitent pas à s'autolimiter, notamment par crainte de représailles lorsqu'ils sont élus. Cela est le cas dans certains Etats des Etats-Unis[47].

---

[42] Voir notamment, Radcliffe S., « Pre-Election Judicial Review of Initiative Petitions : an Unreasonable Limitation on Political Speech », *Tulsa Law Review*, 1994, n° 30, pp. 425-445.
[43] Voir notamment, à propos de la Proposition 66 concernant la procédure de peine de mort en Californie la décision de la Cour suprême, *Briggs v. Brown Ruling*, 24 août 2017, voir plus largement https://ballotpedia.org/California_Proposition_66,_Death_Penalty_Procedures_(2016), consulté le 23 juillet 2018.
[44] Conseil constitutionnel, décision n° 20 DC du 6 novembre 1962.
[45] Décision n° 92-313 DC du 23 septembre 1992 à propos de la loi référendaire autorisant la ratification du Traité de Maastricht.
[46] Décision n° 392 QPC du 25 avril 2014.
[47] Voir notamment J. Eule, « Crocodiles in the Bathtub : State Courts, Voter Initiatives and the Threat of Electoral Reprisal », *University of Colorado Law Review*, vol. 65, 1994, pp. 733-740.

Ces contrôles a posteriori de la norme adoptée par référendum sont peu présents en Europe au niveau national, ou passent inaperçus, comme en Italie où des lois qui sont modifiées à la suite d'un référendum abrogatif peuvent faire l'objet d'un contrôle incident de la constitutionnalité par la Cour italienne[48].

Le contrôle de la conformité peut également être exercé par un juge supranational quelle que soit la norme en cause. Ainsi, dès 1992, la Cour européenne des droits de l'Homme s'est prononcée sur la conformité à la Convention EDH d'une révision constitutionnelle en Irlande interdisant notamment la diffusion d'informations relatives à l'avortement au Royaume-Uni[49]. Cette incursion d'une juridiction internationale dans le droit constitutionnel des Etats est d'autant plus mal vécue que la norme a été adoptée par une majorité de citoyens et est perçue comme une expression du peuple souverain. Bien que la portée de ce contrôle puisse être relativisée, la stigmatisation de la juridiction supranationale est aisée et alimente la critique d'un pouvoir trop important laissé au juge. Le reproche d'une emprise externe sur le droit national est inévitable et elle souligne le fait que la norme référendaire n'est pas considérée comme une norme ordinaire. Dès lors, les juridictions intervenant à l'issue de ces processus doivent faire preuve de prudence et de responsabilité afin de ne pas alimenter la critique consistant à dénoncer une « juristocratie », c'est à dire « l'excursion du droit dans la sphère politique »[50], et plus précisément, l'« immission du pouvoir judiciaire dans une sphère d'activité auparavant exclusivement politique, entrant en concurrence avec les élus pour la création de normes légales »[51].

**II – … sans alimenter la critique d'une « juristocratie ».**

La situation française de 1962 est très révélatrice des problématiques que rencontrent la question du contrôle du referendum. Par crainte d'une déstabilisation des institutions en général et de sa suppression en particulier, le Conseil constitutionnel a préféré se déclarer incompétent en procédant à une interprétation stricte de ses attributions. Au regard de l'importance de la

[48] Voir notamment les décisions n° 244 de 1996 et n°214 de 1998 dans lesquelles la Cour constitutionnelle a été conduite à contrôler des dispositions législatives telles que modifiées par la voie d'un référendum abrogatif. Depuis 1975 (décision n° 251 du 18 décembre 1975), la Cour constitutionnelle italienne n'a cessé d'affirmer que le contrôle systématique de la recevabilité des référendums ne l'empêche pas d'exercer un contrôle incident de la constitutionnalité d'une loi modifiée par référendum.
[49] CEDH, 29 octobre 1992, *Open Door et Dublin Well Women c. Irlande*, série A n° 246.
[50] E. Brie, « La migration internationale des normes constitutionnelles – Le cas de l'exigence de clarté au Royaume-Uni », in A. Binette et P. Taillon, *précité*, p. 285.
[51] *Idem*, p. 286.

crise politique provoquée par la réforme envisagée et de la très faible légitimité du Conseil constitutionnel, cette déclaration d'incompétence peut se comprendre même si le non-respect de la procédure normale de révision de la Constitution a montré une faille dans le régime démocratique instauré par la Constitution de la Ve République. Pourtant dans un Etat de droit, à partir du moment où des limites sont prévues, elles constituent des garanties voulues par le constituant au nom du peuple, et leur violation mérite d'être sanctionnée. Ce qui fait la légitimité de cette sanction, cependant, est qu'elle peut être remise en cause par le pouvoir constituant lui-même mais dans le cadre d'une procédure différente, plus lourde, permettant de s'assurer que le changement de paradigme dans l'Etat de droit est voulu. Ainsi, Louis Favoreu rappelait-il que ce qui fait la légitimité d'une juridiction constitutionnelle est qu'elle ne dispose pas du droit de dernier mot[52]. Le doyen Vedel soulignait que « Si les juges ne gouvernent pas, c'est parce que, à tout moment, le souverain, à la condition de paraître en majesté comme Constituant, peut, dans une sorte de lit de justice, briser leurs arrêts »[53]. Or, ce qui attise la critique ordinaire contre les décisions rendues par les juridictions constitutionnelles ou européennes en particulier est que leurs décisions sont souvent difficiles à remettre en cause. Difficulté à laquelle s'ajoute d'une part, une confusion quant au rôle du peuple souverain dans la Constitution et qui participe à la contestation des limites posées aux référendums (A). Cette remise en cause peut également être liée à l'objet même du contrôle. Ainsi, alors que la nécessité pour les citoyens de pouvoir exprimer un choix en toute connaissance de cause semble nécessiter que soit vérifiée la clarté des référendums, la manière dont cette exigence est interprétée fait l'objet de controverses portant sur l'opportunité même d'un contrôle de la clarté (B). Quoi qu'il en soit, force est de constater que le populisme en lui-même semble incompatible avec une justice constitutionnelle neutre, indépendante et impartiale, et dans ces conditions, quel que soit le contrôle exercé, il risque d'être présenté comme excessif (C).

### A – La contestation des limites imposées par l'Etat de droit

La contestation du contrôle de la constitutionnalité et de la conventionalité des référendums n'est pas propre au populisme. En effet, la question du contrôle, notamment juridictionnel, des référendums, est un sujet qui suscite la controverse de prime abord sur le plan théorique, car elle conduit à opposer deux manières de percevoir le fonctionnement de la démocratie. D'un côté, une perception classique, qui repose sur une fiction du peuple comme souverain absolu

[52] L. Favoreu, « La légitimité du juge constitutionnel », *Revue internationale de droit comparé*, 1994, I, p. 578.
[53] Revue française de droit administratif, 1992, p. 173.

dont toute expression majoritaire conduirait à poser une règle de droit, quelle que soit la manière dont cette décision a été obtenue. D'un autre côté, une perception plus moderne reposant sur la prévalence de l'Etat de droit et dont découle l'idée que le peuple ne peut s'exprimer que dans un cadre contraint permettant de respecter tout un ensemble de valeurs démocratiques. Il découle de cette conception moderne que le peuple ne peut pas s'exprimer sur tout et de n'importe quelle façon. Il ne peut s'exprimer que dans le cadre prévu par la Constitution. Si en tant que souverain il peut tout faire, cette expression débridée du souverain ne peut se faire qu'en dehors de la Constitution. A l'inverse, à partir du moment où un cadre procédural est prévu pour règlementer la manière dont participent les citoyens à la prise de décision politique, le souverain bride sa propre expression « institutionnalisée », à la fois pour se protéger, grâce au cadre légal et constitutionnel qui lui offre un certain nombre de garanties, et protéger l'ensemble des valeurs démocratiques. Or, la sacralisation de l'expression référendaire naît de cette confusion théorique permanente entre le souverain et le peuple dans la Constitution, ce qui crée un malaise susceptible de constituer un obstacle au contrôle. Cette confusion est à son comble lorsque le référendum porte sur une révision de la Constitution, alors même qu'existent des limites à la révision constitutionnelle susceptibles de s'imposer à toute forme de révision de la Constitution. Pourtant, si des limites à la révision constitutionnelle ont été prévues, c'est bien que les constituants ont souhaité, au nom du peuple, faire en sorte que certaines dispositions ne puissent pas être révisées à la légère.

A cela s'ajoute, un ensemble de facteurs qui, en pratique, accentuent le caractère délicat de la situation. Ainsi, dans la configuration du référendum sur l'élection du Président de la République au suffrage universel direct de 1962, la France a été confrontée à cette difficulté lorsque le Président de la République a décidé de recourir à la procédure du référendum de l'article 11 de la Constitution pour réviser cette dernière. Le but de la manœuvre était de contourner les obstacles auquel le projet de révision de la Constitution aurait été confronté si la procédure « normale » de révision de la Constitution, prévue à l'article 89 de celle-ci, avait été empruntée[54]. En effet, s'agissant d'un projet de loi visant à permettre l'élection du Président de la République au suffrage universel direct, et non plus par de grands électeurs dont les membres du Sénat et de l'Assemblée nationale faisaient partie, il était à craindre que la majorité sénatoriale y fasse échec.

Aujourd'hui encore, en France, les projets de lois adoptés directement par le peuple échappent à toute forme de contrôle de constitutionnalité, alors même que les propositions de loi

[54] Voir ci-dessus.

d'initiative partagées, selon la procédure de l'article 11 al. 3 introduite par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, sont soumises à un contrôle de constitutionnalité systématique. Cette différence de traitement entre deux procédures référendaires prévues sous le même article de la Constitution a été justifiée par le fait que le recours au référendum de l'alinéa 1er de l'article 11 demeurerait une prérogative présidentielle permettant de contourner un blocage du Parlement dans une procédure de révision de la Constitution. En revanche, le référendum de l'article 11 alinéa 3 se situe clairement dans une optique infra-constitutionnelle en ce sens que les dispositions susceptibles de donner lieu à un référendum ne peuvent être que de rang législatif.
Or, le raisonnement français, qui fait primer la légitimité de la décision adoptée par le peuple sur le texte même de la Constitution, n'est pas en conformité avec les standards démocratiques actuels rappelés notamment par la Commission de Venise[55].

Sur le plan de la pratique, les contrôles exercés avant le vote font également l'objet de critiques en particulier lorsque l'autorité chargée du contrôle va dégager des limites qui n'étaient pas initialement prévues. Deux exemples caractéristiques peuvent être présentés dans lesquels les déclarations d'irrecevabilité ont été d'autant plus mises en cause qu'elles se sont fondées totalement ou en partie sur le droit international.

En Suisse, tout d'abord, au milieu des années 1990, l'Assemblée fédérale suisse, qui examine la recevabilité des initiatives populaires, a constaté la nullité d'une initiative intitulée « pour une politique d'asile raisonnable » pour violation des règles impératives du droit international[56]. Cette initiative prévoyait notamment le renvoi immédiat, et sans recours possible, des étrangers demandeurs d'asile entrés illégalement dans le pays. Par ailleurs, en prévoyant que certains traités internationaux, dont certains non résiliables, perdaient leurs effets au bout d'un an si l'initiative était acceptée, le texte proposé allait à l'encontre de la règle « pacta sunt servenda » et du principe de bonne foi en droit international. La conséquence de cette décision de nullité a été l'impossibilité de soumettre cette initiative au vote du peuple. La crainte était effectivement que l'adoption de cette initiative ne mette en jeu la responsabilité de la suisse sur le plan international. Cette limite à la révision constitutionnelle, qui ne s'étend pas au respect de l'ensemble du droit international mais simplement aux règles impératives du droit

[55] Voir Commission européenne pour la démocratie par le droit, Rapport sur l'amendement constitutionnel, adopté les 11 et 12 décembre 2009, CDL-AD(2010)001.
[56] Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire « Pour une politique d'asile raisonnable », *Feuille fédérale* 1996 I 1305 du 14 mars 1996.

international, a été reprise lorsque la Constitution a été entièrement révisée en 1999 ; elle a donc été constitutionnalisée. Or, interdire qu'une initiative populaire proposant une révision constitutionnelle puisse être soumise au peuple, pour des motifs de droit international, aboutit à placer ces règles de droit international au-dessus de la Constitution et donc du peuple (du moins jusqu'à ce que cette limite ait été intégrée à la Constitution). Par ailleurs, le recours à la notion de « règles impératives du droit international » a pu d'autant plus être contesté que ces règles ne font pas l'objet d'une liste exhaustive.

Cette notion est donc floue, évolutive, ce qui confère un pouvoir important à l'Assemblée fédérale, dont les décisions de nullité ne sont pas susceptibles de recours. Cette limite a toutefois été validée par les citoyens, par référendum, dans le cadre de la révision totale de la Constitution suisse en 1999. Le peuple souverain a donc fait sienne cette limite au droit d'initiative populaire en matière de révision de la Constitution. Il accepte donc de s'autolimiter mais il pourrait également, du moins théoriquement, décider un jour de lever cette limite, par une révision de la Constitution.

Le deuxième exemple est celui de la Slovénie. La situation était différente puisque c'est le contexte économique de l'Etat qui a justifié que de nouvelles limites non initialement prévues soient imposées au référendum. En effet, la Constitution slovène prévoit la possibilité de recourir au référendum dans le cadre d'une procédure de révision de la Constitution (article 170[57]) ou dans le cadre législatif (article 90). Concernant le second type de référendum, la version originaire de la Constitution de 1991 prévoyait la possibilité pour l'Assemblée nationale, le Conseil national, au moins un tiers des députés, ou quarante mille électeurs d'initier un référendum. Or, le texte ne fixait pas de limites, notamment matérielles, à ces initiatives [58]. Sur la base de cette disposition, certains partis de l'opposition ont sollicité la tenue de référendums sur deux lois venant d'être adoptées par la nouvelle majorité gouvernementale issue des

[57] D'après l'article 170 de la Constitution : « L'Assemblée nationale doit soumettre la proposition de révision de la Constitution à l'adoption des électeurs lors d'un référendum, si au moins trente députés le demandent.
La révision de la Constitution est adoptée lors du référendum si la majorité des électeurs ayant voté se prononce en sa faveur, à condition que la majorité de tous les électeurs ait pris part au scrutin ».

[58] L'article 90 énonce : « L'Assemblée nationale peut, sur des questions déterminées par la loi, fixer la date d'un référendum. L'Assemblée nationale est liée par le résultat du référendum.
L'Assemblée nationale peut fixer la date d'un référendum comme mentionné à l'alinéa précédent sur sa propre initiative, et elle doit en fixer la date si au moins un tiers des députés, le Conseil national ou quarante mille électeurs l'exigent.
Tous les citoyens possédant le droit de vote ont le droit de voter lors d'un référendum.
La proposition est adoptée lors du référendum, si la majorité des électeurs qui se sont prononcés ont voté en sa faveur.
Le référendum est réglé par une loi que l'Assemblée nationale adopte à la majorité des deux tiers des suffrages des députés présents ».

élections parlementaires de décembre 2011. Ces lois étaient destinées à renforcer la stabilité du secteur bancaire pour éviter la faillite de l'Etat. Or, la Cour constitutionnelle, saisie, sur le fondement de l'article 21 de la Loi sur l'initiative et le référendum[59], d'une demande visant à apprécier les conséquences inconstitutionnelles éventuelles de la suspension de l'entrée en vigueur d'une loi ou d'un projet de loi, s'est opposée à la tenue de ces référendums dans une décision du 17 décembre 2012[60]. Mettant en balance les différents intérêts en présence, la Cour a estimé qu'un certain nombre de « valeurs constitutionnelles » telles que l'assurance d'un « exercice serein des fonctions de l'État, y compris la création des conditions pour le développement du système économique et la garantie du respect des droits garantis par la Constitution, en particulier les droits à la libre entreprise, la sécurité sociale, les soins de santé, les droits des personnes handicapées, et la sécurité de l'emploi (…) », « le respect des principes fondamentaux du droit international et les traités internationaux » et la nécessité de « veiller à l'efficacité de l'ordre juridique de l'Union européenne » étaient prioritaires par rapport au droit de demander l'organisation d'un référendum législatif[61]. La doctrine a fortement critiqué la contingence de la décision rendue par cette Cour[62]. En effet, cette dernière a relevé des limites qui étendent sa prérogative de contrôle de manière considérable car l'examen pratiqué ne porte pas sur la manière dont la question est formulée, ni sur le respect de certaines limites préalablement définies, mais sur les conséquences même du référendum en cas de réponse positive. Or, ces conséquences sont susceptibles d'évoluer en fonction du contexte du moment, en l'occurrence la situation de crise économique et financière traversée par la Slovénie. Toutefois, comme en Suisse, une révision constitutionnelle est intervenue le 24 mai 2013 modifiant plusieurs dispositions de la Constitution slovène. L'article 90 de la Constitution, relatif au référendum législatif, ne laisse subsister que l'initiative populaire et énonce, désormais, un certain nombre de matières qui ne peuvent faire l'objet de demandes de référendum[63].

---

[59] En Slovénie, il n'existe pas de contrôle préalable obligatoire des demandes de référendum mais la Cour peut être saisie sur le fondement de la loi sur l'initiative et le référendum (voir la traduction en anglais de certains articles de cette loi relatifs à la compétence de la Cour constitutionnelle sur http://www.us-rs.si/en/about-the-court/legal-basis/the-referendum-and-public-initiative-act/ (consulté le 22 juillet 2018). En revanche, l'article 21 du *Referendum and Public initiative Act* dispose : « If the National Assembly deems that unconstitutional consequences could occur due to the suspension of the implementation of a law or due to a law not being adopted, it requests that the Constitutional Court decide thereon within the period of time determined in Article 22 of this Act ».

[60] Décision du 17 décembre 2012, référencée U-II-1/12, U-II-2/12, disponible en anglais sur http://odlocitve.us-rs.si/en/odlocitev/AN03605?q=referendum+2012 (consulté le 22 juillet 2018).

[61] Voir Principaux fondements de la décision, § 9.

[62] Voir R. Podoljnak, « Constitutional Reforms of Citizens-Initiated Referendums », *Revus*, 26, 2015, note 37 de sa contribution, en ligne sur http://revus.revues.org/3337 (consulté le 18 juillet 2018).

[63] « - les lois comportant des mesures urgentes destinées à assurer la défense de l'Etat, la sécurité ou l'élimination

Comme dans le cas de la Suisse, cette capacité des autorités chargées de filtrer les demandes de référendum d'imposer des exigences non initialement prévues participe à la critique d'une « juristocratie » car elle revient à laisser à des autorités non élues le soin de décider ce qui peut ou non être laissé à l'appréciation des citoyens. Cette prérogative risque d'être d'autant plus mal perçue que ces règles s'inspirent du droit international et alimentent les critiques souverainistes et nationalistes. De la même façon, la remise en cause du droit national par les juges supranationaux est souvent mal perçue, d'autant que ces juridictions se montrent indifférentes au fait que la norme soit parfois de rang constitutionnel et ait été adoptée par référendum comme l'illustre le cas précité de la décision de la CEDH en 1992 suite au référendum irlandais sur l'avortement[64].

Toutefois, comme dans les autres cas cités, le peuple a eu le dernier mot, puisque par référendum les citoyens irlandais ont opté pour une mise en conformité de leur Constitution avec la décision de la Cour[65].

La critique du pouvoir des juges a, dans tous les cas cités, était surmontée par une révision de la Constitution qui a finalement validé, par le biais d'une majorité de représentants ou par référendum, les choix opérés par les autorités de contrôle.

Cette acceptation est plus difficile lorsque les exigences imposées par les autorités de contrôle, ne peuvent être validées par une révision constitutionnelle soit parce que celle-ci est difficile à réaliser, soit parce que l'exigence même posée par la juridiction est assez floue comme dans le cas, par exemple, de l'exigence de clarté des référendums.

---

des conséquences de catastrophes naturelles ;

- Les lois relatives aux taxes, droits de douanes, ou autres charges obligatoires, et la loi permettant la mise en œuvre du budget de l'Etat ;
- Les lois portant sur la ratification des traités ;

Les lois éliminant une inconstitutionnalité dans le domaine des droits de l'Homme et des libertés fondamentales ou toute autre inconstitutionnalité ».

[64] La CJUE a fait elle aussi preuve d'indifférence quant à l'auteur de la norme : CJUE, 4 octobre 1991, *S.P.U.C. Ltd c. Stephen Grogan*, aff. C-159/90.

[65] Référendum irlandais du 25 novembre 1992.

**B - Les controverses relatives à l'examen de la clarté du referendum**

Il est souvent reproché au referendum de ne pas permettre la délibération contrairement à un texte qui serait discuté et adopté par des parlementaires[66]. Ceci n'est pas toujours exact puisque parmi le panel important des référendums existant, certains peuvent intervenir après un débat au sein des assemblées soit pour donner un avis (ex. message du Conseil fédéral et du Parlement fédéral à propos des initiatives populaires proposées en Suisse), soit pour formuler la question (référendum portugais de l'article 115 de la Constitution), soit pour décider du contenu d'un texte (référendum français de l'article 89 de la Constitution). Toutefois, il est vrai qu'aucun débat ne peut être réellement organisé avec les citoyens, ou entre les citoyens, qui auront le choix d'adopter ou de rejeter un texte, de répondre par l'affirmative ou la négative à une question, de décider entre plusieurs alternatives mais sans possibilité de négocier le contenu des propositions.

Ce caractère « brutal », et donc non consensuel, des référendums semble justifier qu'une attention particulière soit portée à la manière dont la question est formulée. En effet, la liberté de vote étant essentielle dans une démocratie, il apparaît indispensable de garantir aux citoyens qu'ils puissent s'exprimer en ayant pleinement conscience des enjeux du scrutin. Or, ceux-ci peuvent être particulièrement complexes comme l'illustre la thématique du référendum français du 29 mai 2005 portant sur la loi de ratification du Traité instituant une Constitution pour l'Europe ou encore le référendum grec du 5 juillet 2015. Ce constat conduit naturellement à considérer que la clarté du référendum devrait être une exigence indispensable à tout procédé référendaire garantie par une autorité indépendante et impartiale[67].

Or, en pratique, ce contrôle est loin d'être systématique. En France, par exemple, l'exigence de clarté et de loyauté des consultations a dans un premier temps été cantonnée aux référendums d'autodétermination[68] avant d'être étendue à tout type de « consultation »[69]. Il n'est cependant exercé qu'à la condition que le Conseil constitutionnel accepte de contrôler les actes

[66] J. Eule, « Judicial Review of Direct Democracy », *Yale Law Journal*, 1990, 99, 1525 ; D. Moeckli, « Of Minarets and Foreign Criminals : Swiss Direct Democracy and Foreign Law », *Human Rights Law Review*, 2011, p. 777 ; D. Lewis, « Direct Democracy and Minority Rights : Same Sexe Mariage Bans in the United States », *Social Science Quaterly*, 2011, 92 (2), p. 366.

[67] Voir en ce sens, M. Fatin-Rouge Stefanini, *Le contrôle du référendum par la justice constitutionnelle*, précité, p. 168.

[68] Décision n° 87-226 DC du 2 juin 1987, *Consultation des populations calédoniennes*.

[69] Ce terme incluant les référendums dans le vocabulaire du Conseil constitutionnel et du Conseil d'Etat français.

préparatoires au référendum avant le vote et que les requérants aient soulevé ce moyen dans le cadre du contentieux portant sur le décret décidant de soumettre un projet de loi au référendum[70].
Au Portugal, en revanche, toutes les questions référendaires sont obligatoirement soumises à l'exigence de clarté mais également à d'autres principes touchant à la manière dont sont formulées la ou les questions, que ces référendums soient initiés par une minorité de citoyens, le Parlement ou le gouvernement. Ainsi, l'alinéa 6 de l'article 115 de la Constitution indique que : « Chaque référendum portera sur une seule matière et les questions devront être formulées avec objectivité, clarté et précision et de façon à ce qu'il y soit répondu par oui ou par non. Le nombre des questions sera limité par la loi qui déterminera également les autres conditions de la formulation des questions et de la tenue des référendums ». Ces dispositions sont complétées par la loi organique sur le régime du référendum[71].
Le caractère systématique de ce contrôle a également été imposé par la Cour constitutionnelle italienne qui, dans le cadre de sa jurisprudence sur la recevabilité des référendums abrogatifs, a considéré que « sont inadmissibles les requêtes formulées de telle façon que chaque question que l'on entend soumettre au corps électoral contient une pluralité de demandes hétérogènes, sans matrice rationnelle unitaire, de telle façon qu'on ne puisse la ramener à la logique de l'article 75 de la Constitution (…) »[72].

En pratique ce contrôle peut être plus ou moins poussé. En France, par exemple, cette exigence a été étendue à l'ensemble des scrutins consultatifs ou référendaires de manière tardive (2000) et il demeure minimal en ce qu'il ne va pas conduire à l'examen de la clarté du texte soumis au référendum quelque que soit la complexité des enjeux du scrutin[73].
Il en va différemment en Italie et au Portugal où ce contrôle peut, pour des raisons différentes, être fatal à la proposition de référendum. En Italie, la mise en place des exigences constitutionnelles de clarté, d'homogénéité, de simplicité et de cohérence, imposées aux initiatives, ont été justifiées par la complexité même de la procédure du référendum abrogatif. En effet, l'abrogation demandée peut-être totale ou partielle, et lorsqu'elle est partielle cela peut

[70] Décision du Conseil constitutionnel français n° 2005-31 REF du 24 mars 2005, *Hauchemaille et Meyet* et 2005-33 REF du 7 mai 2005, *De Villiers et Peltier*.
[71] Disponible en portugais sur le site du Tribunal constitutionnel portugais : http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/legislacao030201.html (consulté le 18 juillet 2016).
[72] Cour constitutionnelle italienne, décision n° 16 du 7 février 1978.
[73] L'exigence de clarté et de loyauté des consultations a tout de même donné lieu à une réserve d'interprétation de la part du Conseil constitutionnel à propos de la loi organisant une consultation de la Mayotte, réserve dans laquelle il a demandé que la portée purement consultative du scrutin soit rappelée (décision n° 2000-428 DC du 4 mai 2000, cons. n° 17).

transformer la législation au point de devenir une alternative à la norme existante[74]. Toutefois la jurisprudence développée par la Cour s'est révélée confuse avec le temps ce qui a conduit la doctrine italienne à dénoncer l'arbitraire de la Cour, l'absence de sécurité juridique en raison de l'incapacité à dégager une ligne jurisprudentielle claire et, d'une manière plus générale, les pouvoirs trop importants dont elle dispose[75]. Ainsi, Livio Paladin a-t-il affirmé qu'en la matière « l'unique certitude est l'incertitude »[76].

Une telle critique est également opposée à la jurisprudence du Tribunal constitutionnel portugais lorsqu'il doit conjuguer plusieurs critères pour évaluer la qualité rédactionnelle des référendums[77]. Cependant, si dans le cas portugais, ces contradictions trouvent leur fondement dans les textes régissant les procédures de référendum et d'initiative populaire, en Italie, ces exigences ont été élaborées par la Cour elle-même, ce qui renforce l'argument critique d'une cour arbitraire et trop puissante.

La critique de l'exigence de clarté est également largement développée dans la doctrine québécoise[78] à propos de l'avis rendu par la Cour suprême du Canada le 20 août 1998, *Renvoi sur la sécession du Québec*[79] et consécutivement, de l'adoption de la Loi de clarification en 2000[80]. Dénoncée comme une forme de « neutralisation du référendum »[81], l'exigence de clarté dont les critères sont décidés quasi-arbitrairement au niveau fédéral, est critiquée comme étant une forme de « rationalisation de l'expression référendaire » remettant en cause le principe de la souveraineté du peuple[82].

L'idée de clarté repose donc théoriquement sur de bonnes intentions, l'expression d'une volonté « claire et authentique », la protection de la « liberté de vote » des citoyens mais, en pratique,

---

[74] Pratique dite du « référendum manipulatif ».

[75] Voir notamment, R. Modugno, « Rassegna critica delle sentenze sul referendum », *Giurisprudenza costituzionale*, 1981, I, p. 2122.

[76] Cité par R. Modugno, « Il guidizio di ammissibilità dei referendum abrogativi », Giuffré ed., 2005, en ligne sur http://www.acmolfetta.it/old/focus/fecondazione/ammissibilt_referendum.htm (consulté le 18 juillet 2016).

[77] Voir par exemple, à propos du référendum sur l'adoption par des couples homosexuels : Tribunal constitutionnel portugais, décision n° 176/2014 disponible sur http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos. Pour un résumé en langue française de cet arrêt, voir http://www.codices.coe.int et la référence POR-2014-1-005.

[78] F. Rocher, « Les incidences démocratiques de la nébuleuse obligation de clarté du Renvoi relatif à la sécession du Quebec », in A. Binette et P. Taillon, *précité*, pp. 205-247.

[79] (1998), 2 RCS 217.

[80] *Loi donnant effet à l'exigence de clarté formulée par la Cour suprême du Canada dans son avis sur le Renvoi sur la sécession du Québec* (L.C. 2000, ch. 26).

[81] M. Chevrier, *précité*, p. 43.

[82] P. Taillon, *Le référendum expression directe de la souveraineté du peuple ? Essai critique sur la rationalisation de l'expression référendaire en droit comparé*, coll. Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle, Paris, Dalloz, 2012, notamment p. 22.

elle est susceptible de laisser une marge d'appréciation trop importante aux autorités chargées de l'appliquer.

Cette interprétation peut être d'autant plus mal vécue qu'elle est difficile à remettre en cause au regard du fait qu'il s'avère délicat tant de supprimer cette exigence - qui paraît aller de soi notamment dans les cas de référendums complexes, et qui constitue une garantie favorable aux citoyens - que de la préciser ; d'autant que les modalités de référendums sont nombreuses et que ce qui peut convenir à une procédure ne convient pas forcément à une autre. Au final, François Rocher et André Lecours estiment qu'en pratique la formulation de la question est « relativement secondaire »[83].

Les critiques opposées à la mise en œuvre de l'exigence de clarté doit conduire soit les juridictions qui exercent un tel contrôle à faire preuve de cohérence dans leur jurisprudence, soit à réviser les textes afin de définir plus précisément les contours de cette exigence. Préciser un objet vague par nature est aussi une tâche difficile. La dernière solution peut consister à limiter les annulations ou les déclarations d'irrecevabilité à l'absence de clarté manifeste ou au contraire à l'intention avérée, des auteurs de la question ou de la proposition, de tromper les votants ou de les laisser dans l'ambiguïté quant aux conséquences de leur décision.

La dénonciation de l'incursion judiciaire dans la sphère politique va se retrouver plus largement dans le discours populiste, et devient exacerbée lorsqu'il s'agit des référendums.

### C – L'opposition radicale entre populisme et contrôle des référendums

Dans le discours populiste, le contrôle opéré par les juridictions constitutionnelles même au-delà des questions référendaires est contesté. En effet, en tant qu'institutions indépendantes et forme de contre-pouvoir, les cours constitutionnelles – et plus largement les institutions et autorités indépendantes - constituent un frein au pouvoir politique en place censé agir au nom du peuple et pour le peuple[84]. Les juridictions constitutionnelles sont d'ailleurs présentées comme des institutions aristocratiques imposant leur interprétation de la Constitution au peuple et, qui plus est, influencées par le droit étranger et le droit supranational. Si la remise en cause

[83] « In the end, the voters will decide based on their understanding of the political issue on which they must take a stand. The wording of the question turns out to be relatively secondary », F. Rocher et A. Lecours, « The correct expression of popular will. Does the wording of a referendum question matter ? », in L. Morel et M. Qvortup, *précité*, p. 244.

[84] Voir « L'essence du populisme, c'est l'anti-pluralisme », Béatrice Bouniol, Entretien avec Jan-Werner Müller, *La Croix*, 6 avril 2017.

de la légitimité des juridictions constitutionnelles n'est pas propre au discours populiste, une des critiques saillantes qui leur est faite est d'être composées de juges non élus par les citoyens. Ils représentent « l'élite technocratique » capable, au nom de leur interprétation de la Constitution, de s'opposer à la volonté de la majorité au pouvoir. Cette critique devient majeure dans le discours populiste d'autant que certaines juridictions constitutionnelles sont amenées à jouer un rôle politique fondamental dans le débat public autour de certaines questions telles que la politique de l'Union européenne, l'immigration, l'avortement ou encore le mariage entre personnes de même sexe. Cette capacité d'opposition des juridictions suprêmes et constitutionnelles s'est traduite dans certains Etats par des mesures visant à réduire la faculté d'empêchement de celles-ci. Ainsi en Hongrie et en Pologne, les gouvernements en place se sont attaqués à l'indépendance de la justice en réformant ces juridictions, ou en nommant des juges proches du pouvoir[85].

En outre, si la contestation de la légitimité des juridictions est présente face à des lois adoptées par le Parlement, elle est exacerbée face à des lois soumises au peuple car elle est à tort assimilée à une tentative de musèlement du peuple souverain. Cette hostilité envers les juridictions constitutionnelles sera nécessairement à son paroxysme si celles-ci s'opposent à l'organisation d'un référendum voulu par le gouvernement en se fondant sur des normes nationales liées à la protection des droits fondamentaux et plus encore, si cette opposition trouve ses fondements dans le droit international.

On assiste ainsi à retour en arrière par rapport aux années 1990 où les droits fondamentaux et les juridictions constitutionnelles compétentes pour garantir le respect de la Constitution prenaient de plus en plus d'essor. Le climat politique, les rapports institutionnels, les rapports entre les Etats et l'Union européenne, le Conseil de l'Europe, la Cour européenne des droits de l'Homme ont évolué ces dernières années. En 1995, avait d'ailleurs été organisé à Strasbourg le premier colloque international à aborder la question du contrôle des référendums sous le titre *Justice constitutionnelle et démocratie référendaire* (organisé par la Commission européenne pour la démocratie par le droit)[86]. Dans ce cadre, plusieurs nouvelles démocraties de l'Europe centrale et de l'Est décrivaient les compétences attribuées à leur toute jeune cour constitutionnelle en matière de référendum. Il semble qu'à cette période, la confiance qu'avaient

[85] Voir J. Rupnik, « Spécificités et diversité des populismes en Europe centrale et orientale », *Les dossiers du CERI*, février 2018, disponible sur http://www.sciencespo.fr/ceri/en/content/specificites-et-diversite-des-populismes-en-europe-centrale-et-orientale (consulté le 24 juillet 2018).

[86] Commission européenne pour la démocratie par le droit, *Justice constitutionnelle et démocratie référendaire*, Collection « Sciences et techniques de la démocratie », 1996, n° 14, 191 p.

ces jeunes démocraties en l'Europe était importante et que, surfant sur une vague d'optimisme et de liberté, l'on faisait confiance aux juges qu'ils soient constitutionnels ou européens. Le contexte politique en Europe a changé ainsi que la manière dont les juridictions sont perçues, voire traitées. S'est installée une défiance envers les juridictions constitutionnelles dans certains Etats mais également envers l'Union européenne, les institutions du Conseil de l'Europe et, plus largement, les institutions supranationales.

Les Etats sont en proie à des mouvements politiques populistes dénonçant une politique servant les intérêts des élites au détriment du peuple. Le recours à l'initiative populaire ou, pour les gouvernants, au référendum, constitue une arme entre les mains de ces mouvements pour légitimer des revendications nationalistes et protectionnistes et remettre en cause par la même la politique européenne et internationale.

La Suisse est d'ailleurs confrontée à ce problème face à des initiatives populaires commandées par un parti politique en particulier, l'UDC, principalement tournées contre les étrangers et qui bien que ne trouvant aucune limite dans la Constitution, dans la mesure ou le *jus cogens* est respecté, sont contraires aux droits fondamentaux protégés par les conventions internationales[87]. Or, même si ces initiatives populaires ont été adoptées par référendum, les autorités fédérales ont tâché, lorsqu'elles le pouvaient[88], d'adopter des dispositions de mise en œuvre de ces réformes constitutionnelles de manière à assurer leur compatibilité avec le droit international[89]. La réaction des partis populistes a été de proposer de nouvelles initiatives populaires destinées à demander une application plus respectueuse de l'expression référendaire[90] ou encore de proposer une initiative populaire « contre les juges étrangers »[91] remettant directement en cause

[87] Initiative « Internement à vie pour les délinquants sexuels ou violents jugés très dangereux et non amendables », adoptée le 8 février 2004 ; Initiative interdisant la construction de minarets adoptée le 29 novembre 2009 ; l'initiative « Pour le renvoi des criminels étrangers » qui prévoyait l'expulsion automatique des étrangers ayant commis certaines infractions ou ayant perçu illégalement des prestations ou des aides sociales, a été adoptée le 28 novembre 2010 ; l'initiative « contre l'immigration de masse » visant à permettre à la Suisse de fixer des quotas annuels pour les admissions des étrangers, adoptée le 9 février 2014. Voir Mockli *précité* et M. Hottelier, « Le contrôle de la validité des initiatives populaires fédérales en Suisse », in A. Binette et P. Taillon, précité, pp. 431-463.

[88] Ce ne fut pas le cas pour la disposition contre la construction des minarets qui est d'application directe.

[89] Ainsi Le Parlement fédéral suisse, usant de son pouvoir d'interprétation des dispositions dans leur mise en œuvre, a adopté en 2007 une loi d'application permettant la conformité avec le droit international de l'initiative relative à l'internement à vie des délinquants sexuels ou violents jugés très dangereux et non amendables (Art. 64 al.1 bis du Code pénal). De la même façon, concernant l'initiative de 2010 relative au « Renvoi des criminels étrangers », le Parlement fédéral a assoupli la rigueur de la règle adoptée par référendum dans ses mesures d'application en prévoyant notamment une marge de manœuvre laissée au juge pour décider de l'expulsion et alors même que cette marge de manœuvre (proposée dans un contre-projet lors du scrutin de 2010) avait été expressément rejetée par référendum.

[90] Voir l'initiative populaire « Pour le renvoi effectif des étrangers », rejetée par le scrutin du 28 février 2016.

[91] Initiative populaire "Le droit suisse au lieu de juges étrangers" déclarée recevable et qualifiée pour le scrutin le 25 novembre 2018.

le droit supranational émanant notamment de la Cour européenne des droits de l'Homme[92]. Toutefois, les acrobaties juridiques pratiquées par les autorités fédérales pour concilier expression des citoyens et droit international ne seront possibles que tant que le mouvement populiste ne disposera pas d'une majorité suffisante pour imposer ses choix au Parlement fédéral.

## Conclusion

Le débat entre volonté du peuple, d'un côté et respect de l'Etat de droit, de l'autre est souvent simplifié à l'excès. Cette simplification et l'exagération des enjeux se retrouvent d'ailleurs dans le discours populiste. En opposant majorité populaire et juridiction constitutionnelle à travers l'idée d'un contrôle des référendums, on oppose le peuple à des élites tentées de confisquer le pouvoir car persuadées que le peuple ne dispose pas des outils nécessaires pour comprendre des situations complexes et donc pour faire les meilleurs choix pour la société. Or, on oublie souvent que la démocratie ne rime pas avec la tyrannie de la majorité ; au contraire, elle repose sur la séparation des pouvoirs et la limitation des pouvoirs et donc des autorités. Les interventions du peuple telles que prévues par la Constitution connaissent nécessairement un cadre procédural, formel voire matériel à respecter parce que, souvent, le peuple constituant lui-même l'a décidé ainsi. Ne pas respecter ce cadre est la porte ouverte à une révolution juridique permanente voire à l'anarchie dans le système de confection des règles de droit.

Dès lors, et pour répondre au titre de ce colloque, au regard des manipulations dont les citoyens peuvent faire l'objet de la part de certains partis politiques qui utilisent des arguments fondés sur les émotions pour légitimer leur discours radical, les référendums devraient être pris plus au sérieux qu'ils ne le sont actuellement dans les Etats. S'il arrive que la réglementation soit excessive au point qu'ils ne sont pas réalisables, il arrive souvent également que la réglementation des référendums soit insuffisante, car bien trop vague. Trop souvent le cadre de ces procédures est mal défini, et les procédures référendaires font l'objet d'une attention moindre que les élections. Ainsi, même en France, les procédures référendaires sont critiquables. Des référendums peuvent être organisés alors qu'ils ne sont pas prévus par la Constitution (Référendum de 2016 sur la construction de l'aéroport de Notre Dame des Landes) et les règlementations sont sommaires et spécifiques à chaque scrutin (en dehors du référendum d'initiative partagée). Or, au regard du poids qu'ont les référendums, l'organisation de ceux-ci

[92]Voir toutes les étapes de cette procédure sur le site de la Chancellerie fédérale et notamment l'analyse des conséquences de l'initiative par le Conseil fédéral : https://www.bk.admin.ch/ch/f/pore/vi/vis460.html

est une question qui devrait préoccuper un peu plus la communauté internationale. En Europe, par exemple, la CEDH ne s'occupe pas des contentieux relatifs aux référendums car ils ne rentrent pas dans le champ de l'article 3 du Protocole n° 1 additionnel à la CEDH. Ainsi, un parti d'opposition souhaitant remettre en cause les résultats du référendum turc de 2017 a vu sa requête rejetée pour ce motif[93]. De plus, les référendums sont encore trop souvent, dans certains pays, décidés à la discrétion des seuls gouvernants avec comme conséquence une utilisation rarissime, et dans un but de légitimation des décisions adoptés ou du programme envisagé par les autorités en place. Pourtant, avec la crise de la représentation, le référendum reste un outil utile dans une démocratie à condition que soient respectées les valeurs démocratiques. C'est la raison pour laquelle, les contrôles sont nécessaires car ils servent avant tout à assurer la liberté de choix des électeurs et la garantie du respect des valeurs démocratiques. Encore faudrait-il s'accorder sur ces valeurs dont les standards risquent d'évoluer face à la montée en puissance des « démocratures ».

[93] CEDH, *Cumhuriyet Halk Partisi c. Turquie*, 30 novembre 2017 (requête no 48818/17).