



Rodolphe Laffranque

LL.M., Research Fellow of Public Law,
University of Tartu

L'objet du référendum en Estonie

Comme toutes ses devancières, la Constitution de la République estonienne de 1992 donne la possibilité au peuple ou, pour être plus précis, aux citoyens ayant le droit de vote, de statuer directement par la voie du référendum sur une question qui intéresse l'État (art 56 et 105 Cst.). Néanmoins, la Constitution ne va pas jusqu'à lui accorder le droit d'initier lui-même le référendum, ce qu'elle réserve exclusivement au Parlement, appelé Riigikogu.¹

Il faut bien avouer que le système constitutionnel estonien fait de ce procédé de démocratie directe, inscrit dans un cadre juridique précis protecteur d'un État de droit démocratique², un simple outil au profit de la seule représentation nationale. La principale fonction du référendum étant d'apporter un supplément de légitimité à la décision que le Parlement aurait l'intention de prendre. Une façon, en quelque sorte, de rendre incontestable un choix politique fondamental. Il est vrai que, d'un point de vue démocratique, il n'y a rien de plus légitime que la volonté du peuple s'exprimant par référendum. La volonté du peuple souverain (l'article 1^{er} Cst. reconnaissant qu'il est détenteur du pouvoir étatique suprême) ne se traduit pas seulement en terme de légitimation, mais aussi en terme d'obligation. Selon l'article 105 al. 3 Cst., la décision du référendum s'impose sans condition à tous les organes de l'État. Notons que pour qu'une décision soit prise par référendum, il suffit qu'elle recueille la majorité des suffrages exprimés, sans qu'aucune autre condition de validité soit exigée. Le référendum estonien a donc pour caractéristique de n'être jamais consultatif mais toujours décisionnel. Les obligations que devront accomplir les pouvoirs publics à l'issue du scrutin varient cependant en fonction de l'objet sur lequel porte le référendum. Parmi la multitude de questions pouvant être soumises à la votation populaire, l'article 105 Cst., aux termes duquel « le Riigikogu a le droit de soumettre au référendum un projet de loi ou d'autres questions d'intérêt national », classe ces objets en deux catégories de référendum. A partir de cette distinction et en prenant en compte la pratique référendaire que l'Estonie a connu au cours de son histoire, nous analyserons dans une première partie le référendum sur un projet de loi et dans une seconde partie le référendum sur d'autres questions d'intérêt national.

¹ Le référendum initié à la demande d'une fraction du corps électoral, dit encore, selon la terminologie employée en droit constitutionnel français, référendum d'initiative populaire, n'a cependant pas toujours été absent du cadre constitutionnel estonien. Il était prévu dans la première Constitution de 1920 (art. 31).

² La Constitution renvoie à la loi le soin de déterminer les conditions d'application de ses dispositions relatives au référendum (art. 106 al. 2 Cst.). Il s'agit de la loi sur le référendum adoptée le 13 mars 2002 (Riigi Teataja (Journal officiel de la République estonienne, RT) I 2002, 30, 76) qui annule et remplace la première datée du 18 mai 1994 (RT I 1994, 41, 659). Ajoutons également que cette même loi a instauré un mécanisme de contrôle a priori sur les résolutions du Riigikogu tendant à l'organisation d'un référendum. Il appartient désormais au Chancelier du droit d'exercer systématiquement un contrôle préalable de légalité et de constitutionnalité sur les questions soumises au vote populaire et si nécessaire de déposer un recours en annulation contre la résolution devant la Cour d'Etat (Cour suprême d'Estonie) sur le fondement des articles 18 al. 1^{er} de la loi sur le Chancelier du droit (RT I 1999, 29, 406) et 6 al. 1 p. 5 de la loi sur la procédure de contrôle de constitutionnalité (RT I 2002, 29, 174).

1. Le référendum sur un projet de loi

Le terme « projet de loi » doit être ici entendu dans un sens large. Tout d'abord, il ne correspond pas uniquement aux textes que le Gouvernement dépose au Parlement. Peu importe celui qui est à l'origine des textes initiés, ces derniers portent tous le nom de « projet de loi ». Enfin et surtout, le terme ne se limite pas aux seuls textes de valeur législative. Le peuple peut ainsi être appelé à se prononcer sur des projets de loi qui ont une nature législative ou constitutionnelle. Ainsi, en s'appuyant sur la hiérarchie des normes, une distinction doit être également faite entre référendum constitutionnel et référendum législatif.

1.1. Le référendum constitutionnel

De tous les référendums dont l'objet est de soumettre au peuple un texte de loi, le référendum constitutionnel est sans conteste celui qui en Estonie occupe une place de tout premier plan. Ce n'est certes pas une caractéristique propre à l'Estonie car il est de loin le plus répandu dans de nombreux pays. Cette constatation n'a cependant rien d'une banalité. Elle tend bien plus à mettre l'accent sur l'importance que revêt pour l'Estonie la participation du peuple au processus d'adoption et de révision de la Constitution. Ceci dans la mesure où le peuple est reconnu comme étant l'origine et le seul détenteur du pouvoir souverain (art. 1^{er} Cst.).

A la lecture de la Constitution de 1992, on s'aperçoit que le référendum constitutionnel, en tant que référendum sur un projet de loi, se présente sous les formes que sont le référendum constituant et le référendum de révision constitutionnelle. D'une part, le préambule de la Constitution énonce *in fine* que « le peuple estonien a adopté, sur la base de l'article 1^{er} de la Constitution entrée en vigueur en 1938, par référendum du 28 juin 1992, la [présente] Constitution ». D'autre part, l'article 163 al. 1 Cst. dispose que « la Constitution peut être modifiée par une loi qui a été adoptée par référendum ».

En ce qui concerne le référendum du 28 juin sur le projet de Constitution, on peut se demander s'il s'agit réellement d'un référendum constituant, lequel « se caractérise par son effet fondateur d'un nouvel ordre constitutionnel, en rupture avec celui qui précède ce dernier ».³ Or justement, la Constitution de 1992 ne semble pas être en rupture avec sa devancière, celle de 1938, dont l'article 1^{er} a servi, a priori, de fondement au référendum de 1992. Cependant, la référence dans le préambule au premier article de la Constitution de 1938 est trompeuse car elle insinue que la Constitution de 1992 est une modification du texte de 1938 alors que ce n'est pas le cas. Pour s'en rendre compte, il suffit de lire ledit article qui ne règle pas les modalités de la révision constitutionnelle mais établit solennellement que « l'Estonie est une République autonome et indépendante, dans laquelle le pouvoir suprême de l'Etat réside dans le peuple ». On comprend dès lors que l'insertion dans la nouvelle Constitution de l'article 1^{er} du dernier texte constitutionnel en vigueur avant l'occupation a un caractère davantage symbolique que juridique. En ce sens qu'elle permet d'évoquer la continuité de l'Etat estonien, lequel n'a, selon la Constitution, jamais cessé d'exister.⁴ Par conséquent, le 28 juin 1992, les Estoniens se sont bien prononcés sur la création d'une nouvelle Constitution (et non d'un nouvel Etat), ce qui lève toute ambiguïté sur la nature constituante de ce référendum. Précisons pour finir que c'est le Soviet suprême de la République d'Estonie qui, après avoir confié la mission de rédiger un projet de Constitution à une « Assemblée constitutionnelle »⁵ créée le 20 août 1991, était chargé de le soumettre à l'approbation populaire.⁶

Ceci étant, il convient de rappeler que l'Estonie n'a pas toujours suivi la voie référendaire pour l'adoption d'une Constitution. Disons même franchement qu'aucune des précédentes Constitutions estoniennes – celles du moins qui sont formellement désignées comme telles à savoir les Constitutions de 1920 et de 1938, n'ont

³ A. Auer. Le référendum constitutionnel. – A. Auer (éd.). Les origines de la démocratie directe en Suisse. Actes du colloque organisé les 27-29 avril 1995 par la Faculté de droit de Genève et le C2D. Bâle et Francfort-sur-le-Main : Helbing & Lichtenhahn 1996, p. 80.

⁴ La mention de l'article 1^{er} de la Constitution de 1938 dans le préambule de la Constitution de 1992 a été décidée par l'Assemblée constitutionnelle lors de sa 5^e séance, le 11 octobre 1991 dans les termes suivants : « Partant du fait que la Constitution de la République d'Estonie, établie en 1938, est toujours en vigueur mais n'est pas appliquée, il est nécessaire de soumettre au vote des électeurs de la République d'Estonie le projet d'une nouvelle Constitution conçue sur la base de la Constitution de 1938 » : Cf. Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee. Koguteos (Constitution et Assemblée sur la Constitution. Recueil). Juura, Õigusteabe AS 1997, p. 167 (en estonien). Cette mention fut interprétée comme une référence au principe de la continuité étatique : cf. T. Annus. Riigiõigus (Droit constitutionnel). Tallinn : Juura, Õigusteabe AS 2001, p. 22 (en estonien) et H. Schneider. Põhiseaduse preambula : tema tähtsus ja õiguslik loomus (Le préambule de la Constitution : son importance et sa nature juridique). – Juridica 1996/9, p. 448 (en estonien).

⁵ Même si, par la suite, elle prit de sa propre initiative le nom d' « Assemblée sur la Constitution », on peut, sans exagération eu égard à sa fonction, la désigner également sous le terme d'Assemblée constituante.

⁶ Par décision du 3 septembre 1991, le Soviet suprême de la République d'Estonie s'engagea à soumettre le projet de Constitution au référendum, puisque juridiquement, il n'était pas obligé d'emprunter cette voie. Cf. J. Põld. Loengud Eesti riigiõigusest (Cours de droit constitutionnel estonien). Tartu : Sihtasutus Juridicum 2001, p. 51 (en estonien).

jamais reçu l'onction populaire. Sur ce point, l'Estonie a fait preuve d'une certaine hardiesse à l'occasion de la restauration de son ordre constitutionnel par rapport à la pratique d'avant-guerre.

Si le référendum sur l'adoption d'une Constitution n'est pas une caractéristique estonienne, tout autre est celui qui a pour objet de réviser le texte constitutionnel. Toutes les Constitutions estoniennes de 1920 à 1992 s'accordent effectivement à reconnaître que le peuple puisse statuer sur des projets de loi portant modification de la Constitution conformément aux règles et procédures préalablement établies. C'est précisément sur la procédure des référendums de révision constitutionnelle que les divergences apparaissent entre ces Constitutions. Pour résumer, on peut dire que la Constitution de 1992 met en place un type de référendum constitutionnel à mi-chemin entre ceux établis en 1920 et 1938. Alors que la Constitution de 1920 fait du référendum un passage obligé avant toute révision constitutionnelle et que celle de 1938 n'en fait qu'un moyen occasionnel à disposition du chef de l'État pour résoudre un désaccord qui l'oppose au Parlement à propos d'un projet de loi constitutionnelle, la Constitution de 1992 prévoit le recours au référendum aussi bien en tant que mode alternatif de révision constitutionnelle qu'en tant que procédure obligatoire (c'est-à-dire organisé d'office). Ainsi, les lois portant révision de la Constitution peuvent, en vertu de l'article 163 a. 1 Cst., être adoptées par vote populaire selon la procédure référendaire ou par vote du Riigikogu selon soit la procédure des deux législatures successives soit la procédure d'urgence. Si toutefois, la révision porte sur le chapitre 1^{er} ou le chapitre 15 de la Constitution, c'est-à-dire sur les dispositions générales relatives au fondement de l'État estonien et celles concernant les modalités de la révision constitutionnelle⁷, alors, selon l'article 162 Cst., elle ne pourra se réaliser qu'après avoir obtenu l'accord du peuple par référendum. Outre cette disposition, la révision constitutionnelle de 2003 a introduit un cas supplémentaire de référendum constitutionnel obligatoire, dans la mesure où la loi portant amendement de la Constitution, placée in-extenso à la suite du texte constitutionnel de 1992, fixe en son article 3 que sa révision doit obligatoirement suivre la voie référendaire.

Il s'agit d'ailleurs, à ce jour, de la seule révision constitutionnelle à laquelle le peuple ait eu l'occasion de participer par référendum depuis l'adoption de la Constitution en 1992. Ceci dit, il n'y a eu jusqu'à présent, que deux révisions constitutionnelles⁸, ce qui ne nous permet pas de porter un jugement critique sur l'usage du référendum constitutionnel en Estonie. Malgré le référendum constitutionnel de 2003, qui plus est, trouvant sa place dans un environnement foncièrement attaché à la stabilité constitutionnelle, il ne semble pas que le référendum soit, en Estonie, le mode normal de révision de la Constitution. Pour s'en convaincre, il suffit d'observer que tous les référendums estoniens portant sur un projet de loi de révision constitutionnelle ont été organisés en réponse à une obligation découlant de la Constitution et non à un libre choix des autorités compétentes, lorsque bien entendu la Constitution le permet.⁹ Penchons nous alors plus précisément sur le référendum du 14 septembre 2003, par lequel le peuple devait répondre à la question de savoir s'il était favorable au projet de loi portant amendement de la Constitution devant ainsi permettre à l'Estonie d'adhérer à l'Union européenne « dans le respect des principes fondamentaux de la Constitution de la République d'Estonie ».¹⁰ Il est intéressant de remarquer que ce référendum a été considéré comme étant obligatoire en raison de l'impact qu'avait le projet de loi constitutionnelle non seulement sur le chapitre premier¹¹ mais également sur le chapitre 15 Cst. D'où la référence dans le préambule de la loi portant amendement de la Constitution à l'article 162 Cst. comme fondement du référendum de 2003.

A peine ce référendum eut-il lieu et l'effervescence autour de celui-ci fut-elle retombée qu'à nouveau la question européenne agita l'Estonie sur l'opportunité d'un autre référendum de révision constitutionnelle. Cette fois-ci, il s'agissait de savoir si le traité établissant une Constitution pour l'Europe¹², auquel la République estonienne souhaitait adhérer, était en conformité avec sa Constitution, à défaut de quoi, une

⁷ Les dispositions générales, auxquelles le chapitre 1^{er} de la Constitution fait référence, concernent les éléments fondamentaux de l'État estonien, à savoir la souveraineté de l'État « imprescriptible et inaliénable » et sa forme républicaine et démocratique (art. 1^{er} Cst.) ; le principe de l'État unitaire (art. 2 Cst.) ; le principe de l'État de droit (art. 3 Cst.) ; le principe de la séparation et de l'équilibre des pouvoirs (art. 4 Cst.) ; le patrimoine naturel en tant que richesse nationale (art. 5 Cst.) et les composantes symboliques de l'identité nationale comme la langue estonienne (art. 6 Cst.) et le drapeau national (art. 7 Cst.). Le 15^e et dernier chapitre de la Constitution comporte huit articles (art. 161 – 168 Cst.) relatifs aux modalités de la révision constitutionnelle.

⁸ La première révision constitutionnelle date du 25 février 2003. Ce jour là, le Riigikogu adopta une loi portant modification de l'article 156 al. 1 Cst. en suivant pour cela la procédure d'urgence prévue à l'article 163 al. 1, point 3, Cst. Il était prévu cependant qu'elle n'entrerait en vigueur qu'à partir du 17 octobre 2005.

⁹ Les référendums de révision de la Constitution ayant eu lieu respectivement entre le 13 et 15 août 1932, entre le 10 et 12 juin 1933 et entre le 14 et 16 octobre 1933 étaient obligatoires dans la mesure où la Constitution de 1920 ne prévoyaient que la procédure référendaire pour toute révision constitutionnelle. Le référendum du 14 septembre 2003 est, dans l'histoire de la République estonienne, le seul référendum de révision de la Constitution qui ait été organisé alors que la Constitution prévoit qu'elle peut être révisée selon d'autres modalités.

¹⁰ Art. 1^{er} de la loi portant amendement de la Constitution de la République d'Estonie (Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamise seadus).

¹¹ Notamment par rapport à l'article 1^{er} Cst. qui pose le principe de la souveraineté « imprescriptible et inaliénable » de l'Estonie et à l'article 3 Cst. qui dispose que « le pouvoir étatique ne peut être exercé que sur la base de la Constitution et des lois conformes à celles-ci ».

¹² Traité signé à Rome, le 29 octobre 2004, par les chefs d'État et de Gouvernement des 25 États membres et ratifié par l'Estonie le 9 mai 2006.

révision de cette dernière s'imposerait.^{*13} En s'appuyant sur un avis juridique établi par un groupe de travail spécialement créé à cet effet et composé d'éminents juristes estoniens^{*14}, le Riigikogu jugea qu'il n'était pas nécessaire de réviser la Constitution et notamment la loi portant amendement de la Constitution ce qui évita du même coup l'obligation de recourir au référendum.^{*15} Cela montre, au demeurant, la relativité de l'obligation d'organiser un référendum du fait de la possibilité de contourner la nécessité de réviser la Constitution.

1.2. Le référendum législatif

Les citoyens peuvent également être appelés à participer à l'adoption d'un texte de loi dont l'objet est autre que celui de réviser la Constitution. Le référendum en matière législative ne peut être ainsi défini que négativement par opposition au référendum constitutionnel, dont il est exclusivement question au chapitre 15 Cst. D'ailleurs, à bien regarder la Constitution de 1992, on remarque que le référendum législatif n'y trouve pas une place entièrement dénuée de toute ambiguïté. Il est en effet très difficile de dire à quel endroit précisément il n'est fait mention dans la Constitution que du seul référendum législatif. C'est certainement la principale raison pour laquelle on a du mal à dissocier ce qui relève du référendum constitutionnel et du référendum législatif. D'un côté, les articles 105 et 106 Cst. fixant les différentes modalités du référendum se situent dans le chapitre constitutionnel relatif à la législation (chapitre 7), mais d'un autre côté, sans être limitées à la sphère législative, les dispositions qu'ils contiennent, traitent aussi bien du référendum dans sa généralité que des spécificités propres à tel ou tel type de référendum. On est donc loin d'un modèle comme il existe en France où une distinction est clairement faite entre ce qui est du domaine législatif (art. 11 Cst.) et ce qui est du domaine constitutionnel (art. 89 Cst.).^{*16} Les rédacteurs de la Constitution estonienne ont, semble-t-il, préféré poser d'une part des règles générales qui régissent l'ensemble des référendums et que l'on retrouve aux articles 105 et 106 Cst. D'autre part, ils ont établi des règles plus spécifiques s'appliquant aux référendums soit sur un projet de loi, soit sur une autre question d'intérêt national (telles qu'elles sont énoncées aux mêmes articles 105 et 106 Cst.) ou encore parmi les premiers, intéressant les seuls référendums constitutionnels (relevant des dispositions du chapitre 15 Cst.).

En matière législative, il n'est pas non plus possible de déterminer ce qui fait parti du champ référendaire. D'un point de vue formel, tout texte de loi peut être soumis au référendum. Selon la distinction établie à l'article 104 Cst., il peut aussi bien s'agir des lois ordinaires qui, pour être adoptées au Riigikogu, exigent une majorité des suffrages exprimés, que des lois mentionnées à l'article 104 al. 2 Cst., dont l'adoption nécessite une majorité absolue des membres du Riigikogu. Cependant, en considération du contenu du projet de loi, de son domaine matériel, la Constitution fixe des limites à la possibilité de recourir au référendum. Ainsi, malgré la bonne volonté de celui qui a le droit de décider de l'organisation d'un référendum, ce dernier ne peut porter, quoi qu'il en soit, sur n'importe quel texte législatif. Ceci est le cas généralement de tous les pays qui admettent ce genre de référendum. En Estonie, la délimitation du domaine du référendum repose sur une liste énumérant limitativement les matières qui en sont exclues. Aux termes de l'article 106 al. 1 Cst., « les questions relatives au budget, aux impôts, aux obligations financières de l'État, à la ratification et à la dénonciation des traités internationaux, celles tendant à décréter et à mettre fin à l'état d'urgence et celles concernant la défense nationale ne peuvent être soumises au référendum ». C'est donc uniquement par une interprétation a contrario des matières énoncées à l'article 106 al. 1 Cst. qu'il est possible de définir les projets de loi pouvant être adoptés par voie référendaire. Les discussions qui ont été engagées autour de cette question ont mis l'accent sur le fait que les matières exclues du référendum sont seulement mais aussi toutes celles qui sont énumérées à l'article 106 al. 1 Cst. Dans ces conditions, la question s'est même posée de savoir si les restrictions de l'article 106 al. 1 Cst. valaient pour tout référendum sur un projet de loi que ce soit en matière législative que constitutionnelle. Les constitutionnalistes estoniens sont d'avis cependant que les dispositions de l'article 106 al. 1 Cst. s'appliquent à tous les référendums, sauf aux référendums constitutionnels.^{*17}

Une telle conception maximaliste des matières exclues du référendum se comprend si l'on se replonge dans les travaux sur la Constitution. Lors des débats sur l'introduction du référendum dans la Constitution, il est

¹³ Ceci résulte de l'article 123 al. 1 Cst. qui dispose que « la République d'Estonie ne conclut pas de traités internationaux contraires à la Constitution ».

¹⁴ Ce groupe d'experts, dénommé officiellement « groupe de travail d'analyse constitutionnelle du traité établissant une Constitution pour l'Europe » (Euroopa põhiseaduse lepingu riigiõigusliku analüüsi töörühm) fut créé par la commission des lois constitutionnelles du Riigikogu le 14 décembre 2004. Il était présidé par le président de la commission des lois constitutionnelles, Urmas Reinsalu, et composé de 24 membres. Il remit son avis définitif au Riigikogu le 28 octobre 2005. Disponible (en estonien) à l'adresse: http://www.riigikogu.ee/public/Riigikogu/eps1_20051211_ee.pdf (10 février 2006).

¹⁵ Le Riigikogu ratifia le traité instituant une Constitution pour l'Europe le 9 mai 2006.

¹⁶ Même si cela a été remis en cause notamment par le référendum du 28 octobre 1962 organisé sur la base de l'article 11 pour procéder à une révision de la Constitution.

¹⁷ Cf. T. Annus, *op. cit.* (note 4), p. 59 et J. Põld, *op. cit.* (note 6), p. 70.

remarquable à quel point les membres de l'Assemblée constitutionnelle ont été préoccupés par la question de la délimitation du champ référendaire.^{*18} L'article 106 al. 1 Cst. est bien le résultat de la volonté des rédacteurs de la Constitution d'éviter tout usage populiste du référendum pouvant affaiblir l'État et mettre en danger son bon fonctionnement. C'est aussi un moyen de dissuasion contre toute velléité d'y recourir à des fins démagogiques (notamment aux sujets des impôts). En fin de compte, de telles restrictions ont pour objectif de protéger le Parlement et, sur un plan plus spécifique à l'Estonie, de le protéger contre lui-même puisqu'il est le seul à pouvoir organiser un référendum et donc à pouvoir restreindre ses compétences de législateur.

C'est justement parce que le peuple est amené à exercer la fonction législative, laquelle est dévolue expressément par l'article 59 Cst. au seul Riigikogu, et que de cette manière il se place en concurrent de ce dernier, que des précautions sont prises dans la Constitution et dans la loi pour restreindre l'usage du référendum législatif. Précautions qui n'ont pas lieu d'être pour les référendums constitutionnels vu qu'ils font intervenir le peuple dans sa fonction « naturelle » de constituant. Alors, au-delà presque de toute attente, il en est résulté que pas le moindre référendum législatif n'a vu le jour en Estonie prêt de 15 ans après l'adoption de la Constitution.^{*19}

2. Le référendum sur « d'autres questions d'intérêt national »

Bien que l'institution référendaire soit inscrite dans la Constitution au chapitre consacré à la législation, ce n'est pas pour autant qu'elle soit réservée à un usage exclusivement normatif. « Toute autre question d'intérêt national », dit l'article 105 al. 1 Cst, peut également faire l'objet d'un référendum. Cette disposition a l'avantage d'élargir considérablement le champ d'application du référendum en permettant au peuple de s'exprimer sur des sujets autres que des projets de loi. Elle est surtout révélatrice de la volonté des constituants de mettre en place un système référendaire suffisamment souple, pour non pas renforcer le rôle de la démocratie directe en Estonie, mais plutôt donner au Riigikogu les moyens de s'en servir le plus largement possible dans les domaines de sa compétence. Le revers de la médaille, qui résulte des objectifs escomptés, est qu'il est extrêmement difficile de définir la consistance de cette catégorie de référendum. Référendum au contour flou, son double inconvénient est de présenter un contenu indéterminé et une portée juridique incertaine.

2.1. Un contenu indéterminé

Ni le constituant, ni le législateur se sont donnés la peine de définir ce qui, faute de mieux, est désigné sous le terme de « référendum sur d'autres questions d'intérêt national » ou, en traduisant mot à mot le terme estonien, de « référendum sur d'autres questions de la vie de l'État ». Dans ces conditions, certains auteurs n'ont pas hésité à affirmer que ces questions relèvent essentiellement de la décision politique, à laquelle il appartient au seul organe politique représentatif de la Nation – au Riigikogu – de prendre part et de déterminer leur contenu.^{*20} De fait, il est incontestable que ce soit l'initiateur du référendum (le Riigikogu donc) qui puisse être en mesure de dire quelles sont concrètement ces autres questions d'intérêt national. Sur ce point, son pouvoir d'appréciation est particulièrement étendu. Effectivement, la Constitution reconnaît au Parlement, outre les compétences qu'elle énumère, celle de régler « toute autre question d'intérêt national qui, selon la Constitution, ne relève pas de la compétence du Président de la République, du Gouvernement de la République, des autres organes de l'État ou des collectivités locales. » (article 65 p. 16 Cst.).

Le fait de préciser que ces questions pouvant faire l'objet d'un référendum doivent se limiter à celles qui sont du domaine de compétence du Riigikogu ou, du moins, qui n'entrent pas expressément dans le champ de compétence d'un autre organe étatique ou régional, souligne un élément fondamental de cette catégorie de référendum, auquel, du reste, son intitulé fait référence, à savoir la dimension nationale/étatique des questions soulevées. Ainsi, l'article 105 Cst. ne peut être invoqué pour organiser un référendum qu'à la condition que la question qui en est l'objet présente un intérêt pour la vie de la Nation. Inversement, toute question qui intéresse la vie de la Nation ne peut être soumise au vote populaire uniquement sur le fondement de l'article 105 Cst, c'est-à-dire a contrario qu'elle ne peut faire l'objet d'un référendum au niveau local ou

¹⁸ Cf. Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee. Koguteos (Constitution et Assemblée sur la Constitution. Recueil). Juura, Õigusteabe AS 1997 (en estonien).

¹⁹ Dans l'histoire de la République d'Estonie, il n'y eut qu'un seul référendum législatif, à savoir celui des 17, 18 et 19 février 1923 au sujet de la loi sur l'enseignement religieux dans les écoles.

²⁰ Cf. R. Maruste. Põhiseadus ja selle järelevalve (La Constitution et son contrôle). Juura, Õigusteabe AS 1997, p. 55 (en estonien).

plus exactement communal. Sur ce point précisément, s'est produit un événement assez insolite au cours de l'été 1993 qui, finalement, donna l'occasion à la plus haute instance juridictionnelle estonienne – la Cour d'État – non seulement de se prononcer pour la première fois sur une question relative au référendum mais aussi de tracer une ligne de partage entre le référendum d'intérêt national et le référendum d'intérêt local. En réaction contre certaines lois de la République^{*21} qu'ils jugeaient discriminatoires vis-à-vis de la majorité de leurs habitants, les conseils municipaux des villes de Narva et Sillamäe prirent la décision d'organiser sur leur territoire un référendum et de demander à leurs administrés s'ils souhaitaient que leur ville eût le statut d'autonomie nationale territoriale au sein de la République d'Estonie. Saisie de l'affaire par le Chancelier du droit, la Cour d'Etat, en sa qualité de juge constitutionnel, décida de faire droit à sa demande et d'annuler les décisions litigieuses des deux conseils municipaux.^{*22} La chambre des recours constitutionnels de la Cour d'Etat retint notamment que « la tenue d'un référendum sur la question de l'autonomie nationale territoriale est en dehors de la compétence d'une collectivité locale et contraire à l'article 154 al. 1 de la Constitution » dans la mesure où « la création d'une entité autonome nationale territoriale n'est pas une question d'intérêt local mais une question nationale » qui doit être décidée selon la procédure décisionnelle de niveau étatique.

D'un point de vue formel, le seul élément qui puisse caractériser ces *autres* questions d'intérêt national apparaît en négatif par rapport à toutes les autres formes de référendum qui ont trait à un projet de loi. Il n'y a pas sur ce point de limites particulières. Pour reprendre la distinction retenue par la Commission de Venise^{*23}, il est possible d'admettre que, par opposition aux projets de loi rédigés, les textes soumis aux référendums puissent avoir la forme d'une question de principe ou d'une proposition concrète, dite encore « proposition non-formulée ». Précisons également que rien n'empêche, bien au contraire, à ces questions ou propositions, en dépit du fait qu'elles ne se présentent pas sous la forme de projets de loi rédigés, d'avoir un contenu normatif^{*24} qu'il appartiendra ultérieurement au Parlement de concrétiser dans des textes de loi.

Ainsi, les matières entrant dans le champ d'application de ce type de référendum peuvent être constitutionnelles, législatives ou autres. Cela ne veut pas dire que n'importe quelle question puisse être soumise au référendum. La seule limite matérielle qui existe à l'égard de ce type de référendum concerne celle que nous avons vue à propos des référendums législatifs. L'article 106 al. 1 Cst. trouve donc à s'appliquer au référendum sur d'autres questions d'intérêt national. Cependant, nous pensons que les matières exclues du champ référendaire n'intéressent pas tous les cas de référendums sur d'autres questions d'intérêt national. Il conviendrait ici de faire un parallèle avec le référendum sur un projet de loi et de reprendre la distinction que nous avons établie entre référendum constitutionnel et référendum législatif. De la même façon, il serait, à notre avis, juste de considérer que toute question de principe ou proposition concrète soumise au référendum ne puisse être relative au budget, aux impôts, aux obligations financières de l'État, à la défense nationale, à la ratification et à la dénonciation des traités internationaux, ou tendre à décréter et mettre fin à l'état d'urgence, à part les questions d'ordre constitutionnel. On ne voit pas pourquoi d'un côté, l'article 106 al. 1 Cst. ne ferait pas obstacle à l'organisation d'un référendum sur un projet de loi constitutionnelle alors qu'il fait référence à une matière exclue du champ référendaire et d'un autre côté, ce même article empêcherait que le peuple puisse s'exprimer sur une question qui, sans en avoir la forme, est de nature constitutionnelle, c'est-à-dire qui interpelle le Riigikogu dans sa fonction de pouvoir constituant. Lorsque la question posée au peuple tend à un réaménagement du pacte social, que ce soit par une révision des dispositions constitutionnelles (cas du référendum constitutionnel) ou par l'acceptation de principe de réviser la Constitution (cas du référendum sur d'autres questions d'intérêt national), l'article 106 al. 1 Cst. ne saurait être un motif pour s'opposer à l'organisation d'un tel référendum.

Le dernier référendum ayant eu lieu en Estonie, mais aussi le premier dans le cadre constitutionnel de 1992, à savoir celui du 14 septembre 2003 relatif à l'adhésion à l'Union européenne, n'avait pas uniquement pour objet la révision de la Constitution comme nous l'avons présenté précédemment. Il portait également sur une « autre question d'intérêt national » qui, liée à celle concernant le projet de loi constitutionnelle, formait une seule et même question. Le corps électoral devait ainsi répondre par un oui ou par un non à la question suivante : « Êtes-vous favorable à l'adhésion à l'Union européenne et à l'adoption de la loi portant amendement de la Constitution de la République d'Estonie ? ». Les deux objets sur lesquels portait ce référendum, à savoir l'adhésion à l'Union européenne et la loi portant amendement de la Constitution, se rejoignaient en fait sur plusieurs points. Ils avaient d'une part la même nature constitutionnelle (le premier en tant que

²¹ Notamment la loi sur les étrangers, la loi sur la langue et loi sur la citoyenneté.

²² Sur l'affaire du référendum de la ville de Narva : arrêt n° III-4/1-2/93 de la Cour d'État du 11 août 1993 (RT I 1993, 59, 841). Disponible en anglais à l'adresse : <http://www.nc.ee/?id=489> (mai 2006). Sur l'affaire du référendum de la ville de Sillamäe : arrêt n° III-4/1-3/93 de la Cour d'État du 6 septembre 1993 (RT I 1993, 61, 890). Disponible en anglais à l'adresse : <http://www.nc.ee/?id=488> (mai 2006) (en estonien).

²³ Le référendum en Europe – Analyse des règles juridiques des États européens, Rapport adopté par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 14^e réunion (Venise, 20 octobre 2005) et la Commission de Venise lors de sa 64^e session plénière (Venise, 21-22 octobre 2005), Étude n° 287/2004, CDL-AD(2005)034.

²⁴ Cf. J. Põld, *op. cit.* (note 6), p. 69.

référendum de souveraineté et le second en tant que référendum de révision constitutionnelle), et d'autre part, ils constituaient un ensemble inséparable à partir du moment où une révision de la Constitution était rendu nécessaire avant toute ratification du traité d'adhésion avec l'Union européenne.^{*25}

Notons qu'au départ, le Riigikogu proposait d'organiser deux référendums séparés. L'un portant sur la question de l'adhésion et l'autre sur la révision de la Constitution.^{*26} Le principal problème juridique soulevé à propos de la tenue d'un référendum sur la seule question de l'adhésion à l'Union européenne était de savoir si cela n'était pas en contradiction avec l'article 106 al. 1 Cst. Cela serait certainement le cas, si l'adhésion à une organisation internationale était conditionnée par la simple ratification d'un traité international, car le référendum d'adhésion équivaldrait à demander au peuple l'approbation de la loi portant ratification du traité. Toute autre est la situation dans laquelle l'adhésion à une organisation internationale implique une révision de la Constitution comme préalable à la ratification du traité d'adhésion. Le référendum d'adhésion change alors de nature pour entrer dans la catégorie des référendums constitutionnels. L'organisation d'un référendum trouve donc sa justification dans le fait que l'adhésion nécessite une révision de la Constitution. Mais, dans la mesure où cette révision touche des dispositions sur la souveraineté de l'État et plus globalement les chapitres 1 et 15 Cst., le Riigikogu a l'obligation de l'organiser.

Cela confirme bien que l'article 106 al. 1 Cst. ne pose de restrictions qu'à l'égard des référendums qui ont une nature infra-constitutionnelle. En fin de compte, pour que la question de l'adhésion à une organisation internationale^{*27} voire simplement de la ratification d'un traité international^{*28} puisse ou doive être soumise à la votation populaire, il faut qu'une révision constitutionnelle s'impose préalablement.

2.2. Une portée juridique incertaine

Pas plus qu'elle ne définit le contenu de ce que sont ces référendums sur « d'autres questions d'intérêt national », la Constitution n'apporte pratiquement aucune précision quant à leur portée juridique. En se limitant à l'intitulé de cette catégorie de référendum et sachant qu'elle s'oppose à celle dont l'objet est d'adopter un texte de loi, on pourrait croire qu'il s'agit d'une consultation tendant à connaître l'avis du peuple sur une question particulièrement importante. Le fait par ailleurs que le Parlement soit seul à apprécier l'opportunité de la consultation comme cela est le cas dans d'autres pays du nord de l'Europe ayant une longue tradition de souveraineté parlementaire^{*29}, nous invite fortement à penser qu'il est en fait question d'un référendum consultatif. Or, il n'en est rien. En vertu de l'article 105 al. 3, « la décision du référendum s'impose à tous les organes de l'État ». Sur ce point, la Constitution ne fait pas de distinction entre référendum sur un projet de loi et référendum sur d'autres questions d'intérêt national. Tous les référendums ont en Estonie la même force juridique et tous sont des référendums décisionnels. Si le principe a le mérite de la simplicité et de la clarté, il suscite des interrogations quant à son application.

Il ressort en tout cas clairement de cette disposition que si le Riigikogu peut décider en toute liberté d'en appeler au peuple pour statuer sur une question qui ne porte pas sur un projet de loi rédigé, il ne peut, ni avant, ni après la consultation, indiquer qu'il n'est pas juridiquement lié par les résultats du référendum.

Par contre, il est difficile de dire ce que doivent concrètement faire les autorités étatiques lorsqu'une réponse positive ou négative est issue des urnes. Alors que la Constitution indique explicitement quels sont les effets immédiats d'un vote approuvant ou rejetant un texte de loi soumis au référendum^{*30}, elle reste totalement silencieuse pour ce qui est des référendums sur d'autres questions d'intérêt national. La loi sur le référendum ne nous est pas d'un plus grand secours puisqu'elle se contente, en son article 4, de reprendre mot pour mot la formule lapidaire de la deuxième phrase de l'article 105 al. 3 Cst.

Puisque la Constitution considère, sans plus de précisions, que la décision d'un référendum sur une autre question d'intérêt national a une portée juridique contraignante, il convient d'avancer quelques suppositions sur sa signification. On peut vraisemblablement imaginer qu'il incombera en premier lieu au Riigikogu, en

²⁵ L'idée de formuler ainsi la question du référendum en associant ces deux éléments est venue d'une proposition du ministre de la Justice d'alors, Märt Rask, qui a ensuite été soutenue par le groupe de travail constitué auprès de la Commission des lois constitutionnelles du Riigikogu. Voir M. Rask. Ühinemise otsustab rahvas (Le peuple décide de l'adhésion). – Postimees, 29 avril 2002 (en estonien). Bien que critiquée par certains (notamment par Tiit Toomsalu, alors membre du Riigikogu et Ivar Raag), la formulation de la question trouvait sa justification dans le fait qu'elle devait permettre une parfaite lisibilité de la réponse du peuple et établir avec certitude le lien entre la poursuite du processus d'adhésion avec la révision de la Constitution. Voir J. Kivirähk. Rahvahääletusest mõistetav tulemus (Le résultat compréhensible du référendum). – Postimees, 4 janvier 2003 (en estonien).

²⁶ Projet de résolution n° 1214 déposé le 5 novembre 2002 par la Commission des lois constitutionnelles.

²⁷ Cas de l'adhésion à l'OTAN.

²⁸ Cas de la ratification du traité instituant une Constitution pour l'Europe.

²⁹ Cf. F. Hamon. Le référendum – Étude comparative. LGDJ coll. « Systèmes » 1995, p. 23.

³⁰ En cas de vote positif sur un texte de loi, le Président de la République a l'obligation de le promulguer sans délai (art. 105 al. 3, première phrase, Cst.). Dans le cas contraire, il a l'obligation de provoquer des élections législatives anticipées (art. 105 al. 4 Cst.).

tant qu'initiateur du référendum, non seulement de prendre en compte la décision populaire issue des urnes mais aussi de la transformer en acte concret. Si la majorité des suffrages répond favorablement à la question posée, le Riigikogu doit faire en sorte qu'un texte (ce peut être une loi constitutionnelle ou autre ou une résolution) soit adopté pour mettre en œuvre la volonté populaire qui s'est exprimée par référendum. Selon la forme du texte soumis au référendum, le champ d'action laissé au Riigikogu pour mettre à exécution la volonté du peuple est plus ou moins restreint. Cela va de la proposition concrète qui ne lui donne aucune marge de manœuvre à la question de principe très générale qui ne donne que des orientations à suivre. Si, inversement, la réponse est négative, le Riigikogu a assurément l'obligation de s'abstenir d'aller dans le sens de la question posée du moins tant que le peuple n'y a pas répondu par l'affirmative à l'occasion d'un autre référendum ou que la législature n'est pas arrivée à son terme. On s'aperçoit que le caractère contraignant de la décision du référendum portant sur une autre question d'intérêt national implique un parallélisme des formes, en ce sens que si la proposition formulée en terme de principe ou « non rédigée » est refusée par référendum, elle ne peut être introduite que par la voie référendaire. De la même façon, si une proposition est acceptée par référendum, le Riigikogu ne peut s'en détourner qu'en demandant à nouveau au peuple de s'exprimer sur le sujet.

Il reste à savoir si les obligations qui pèsent sur le Riigikogu sont d'ordre juridique ou politique. Lorsqu'il est amené à exécuter la décision du référendum, le Riigikogu doit-il rendre compte de son action devant les autorités chargées du contrôle de constitutionnalité et de légalité ou bien uniquement devant les électeurs ? Le Président de la République a-t-il la faculté ou l'obligation d'exercer son droit de veto contre une loi adoptée par le Riigikogu ne respectant pas une décision populaire prise par référendum ? Rien ne permet d'y répondre avec certitude.

Finalement, il ne semble pas que le terme de référendum décisionnel, qui implique des effets juridiques immédiats sitôt les résultats du scrutin proclamés, soit celui qui caractérise le mieux le référendum sur d'autres questions d'intérêt national. Il correspondrait plutôt à une forme de référendum « orientatif »³¹, que l'on pourrait aussi désigner sous le terme de référendum « directionnel » vu qu'il oblige le Riigikogu à atteindre un objectif, tout en lui laissant pour ce faire le choix des moyens et des formes.

Conclusion

S'il est vrai que le système constitutionnel estonien, mis en place le 28 juin 1992, permet que des questions d'intérêt national très variées, tant d'un point de vue formel que matériel, puissent faire l'objet d'un référendum, il serait faux d'en déduire que l'institution référendaire y occupe une place souveraine. Le fait que le peuple soit habilité à participer directement au processus décisionnel étatique en se prononçant soit sur un projet de loi soit sur toute autre question d'intérêt national, n'a rien d'un signe de valorisation de cette technique de démocratie directe. Elle souligne avant tout l'étendu des pouvoirs du Riigikogu, seul maître du déclenchement de la procédure référendaire. Or, ce dernier est généralement peu enclin à laisser le peuple prendre des décisions à sa place, surtout que les effets contraignants qui en découlent et les risques auxquels il s'expose en recourant au référendum sont autant de facteurs pour l'en dissuader.

On conclura donc par un bref rappel de la pratique référendaire qui, même s'il ne prend pas uniquement en compte celle se situant dans le cadre constitutionnel de 1992, est révélateur de la place qu'occupe véritablement l'institution référendaire dans ce pays. Tout au long de son histoire en tant qu'État indépendant, l'Estonie a organisé au total 9 référendums, dont 1 référendum sur un projet de loi ordinaire, 5 référendums sur des projets constitutionnels et 4 référendums sur d'autres questions d'intérêt national (ayant toujours cependant une nature constitutionnelle). Sur les cinq référendums organisés dans le cadre d'une procédure constitutionnelle (référendum de 1923, de 1932, de juin et novembre 1933, et de 2003), tous l'ont été en raison du fait qu'ils résultaient d'une obligation imposée par la Constitution.

³¹ F. Hamon, *op. cit.* (note 29), p. 16.

**Liste des référendums nationaux organisés
en République d'Estonie de 1920 à nos jours**^{*32}

Date	Objet	Oui (voix et % exprimés)	Non (voix et % exprimés)
1. 17-19/02/1923	Loi sur l'enseignement religieux dans les écoles	328369 71,56%	130476 28,44%
2. 13-15/08/1932	Loi portant modification de la Constitution	333979 49,17%	345215 50,83%
3. 10-12/06/1933	Loi portant modification de la Constitution	161598 32,66%	333118 67,33%
4. 14-16/10/1933	Loi portant modification de la Constitution	416878 72,66%	156894 27,34%
5. 23-25/02/1936	Convocation de l'Assemblée nationale constituante	474218 76,11%	148824 23,89%
6. 3/03/1991	Rétablissement de l'indépendance nationale	737964 77,83%	203199 22,17%
7. 28/06/1992	Projet de Constitution	407864 91,30%	36147 8,09%
8. 28/06/1992	Autorisation accordée à ceux qui ont fait leur demande de naturalisation estonienne avant le 5 juin 1992 de participer aux premières élections législatives et présidentielles.	205980 46,13%	236819 53,04%
9. 14/09/2003	Adhésion à l'Union européenne et loi portant amendement de la Constitution	369657 66,83%	183454 33,17%

³² Source : d'après les chiffres publiés au Journal officiel de la République estonienne et ceux obtenus de la Commission électorale de la République.