



COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, le 31 janvier 2001

<cdl\doc\2001\cdl\010-f>

Diffusion restreinte

CDL (2001) 10

Or. fr.

Etude N° 143/2001

COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT

(COMMISSION DE VENISE)

**LIGNES DIRECTRICES
SUR LE REFERENDUM CONSTITUTIONNEL**

**Document préparé par le Secrétariat
en coopération avec
M. Batliner (membre, Liechtenstein)
et M. Malinverni (membre, Suisse)**

LIGNES DIRECTRICES SUR LE REFERENDUM CONSTITUTIONNEL¹

I. CADRE GENERAL

L'expérience récente des référendums dans les nouvelles démocraties a fait apparaître un certain nombre de questions auxquelles les présentes lignes directrices visent à répondre. Ces lignes directrices posent des règles minimales en matière de référendum constitutionnel, destinées à assurer le fonctionnement de cet instrument en conformité avec les principes de la démocratie et de la primauté du droit.

Est comprise comme référendum constitutionnel la votation populaire où une question de révision de la Constitution d'un Etat (et non de ses entités fédérées) est posée, qu'il s'agisse ou non de se prononcer sur un projet précis de révision constitutionnelle.

A. Types de référendums et organes compétents pour recourir au référendum

Le référendum constitutionnel se présente généralement sous l'une des formes suivantes :

- *référendum obligatoire ordinaire* : en vertu de la Constitution, un texte est soumis d'office au vote populaire après son adoption par le Parlement ;
- *référendum (obligatoire) d'initiative populaire* : une fraction du corps électoral propose un texte qui est (obligatoirement) soumis au vote populaire ;
- *référendum facultatif ordinaire* : un texte est soumis au vote populaire à la demande d'une fraction du corps électoral (demande de référendum), après son adoption par le Parlement ;
- *référendum extraordinaire* : le texte, approuvé ou non par le Parlement, est soumis au vote populaire à la demande d'une autorité, à savoir :
 - le Parlement lui-même ;
 - une fraction du Parlement ;
 - le chef de l'Etat ou le Gouvernement.

B. Objet du référendum

Le référendum constitutionnel porte par définition sur une *révision - totale ou partielle -* de la Constitution.

Il peut se présenter sous la forme :

- d'un *projet rédigé* (sous la forme d'un ou de plusieurs articles de la Constitution) ;
- d'une proposition d'abrogation de dispositions en vigueur (*référendum abrogatif*, qui est une forme d'initiative populaire) ;
- d'une proposition alternative à un projet retenu par le Parlement (*référendum constructif*) ;
- d'une *question de principe* sur l'opportunité de réviser la Constitution (exemple : «faut-il procéder à la révision totale de la Constitution ?»);

¹ Une motion demandant l'élaboration de lignes directrices en la matière a été déposée devant l'Assemblée parlementaire (doc. 8677).

- d'une *proposition non formulée* (surtout en matière d'initiative populaire) (exemple : «acceptez ou rejetez-vous la proposition suivante : le nombre de sièges du Parlement est réduit de 300 à 200 ?»);

C. Effets du référendum

Le référendum constitutionnel peut :

- lier les autorités (*référendum décisionnel*) ; dans ce cas :
 - soit il entraîne directement une modification de la Constitution (*référendum constitutif*) ;
 - soit il implique (*référendum préalable*) que les autorités procèdent à une révision de la Constitution, qui sera le cas échéant soumise à son tour au référendum (*référendum constitutif*) ; le référendum préalable peut porter sur une question de principe ou une proposition non formulée ;
- ne pas lier les autorités (*référendum consultatif*).

II. LIGNES DIRECTRICES

A. Base normative

Les questions suivantes doivent être réglées expressément au niveau constitutionnel :

- les types de référendums et les organes compétents pour recourir au référendum ;
- l'objet du référendum ;
- les effets du référendum ;
- les principes généraux (point II.B) ;
- les règles principales en matière de validité formelle et matérielle (points II.C et II.D).

L'ensemble des lignes directrices figurant ci-dessous doit être traité dans la Constitution ou dans la loi.

B. Principes généraux

1. Les *principes constitutionnels du droit électoral* (suffrage universel, égal, libre, direct, secret) sont applicables en matière de référendums comme en matière d'élections.
2. De même, les *droits fondamentaux*, et notamment la liberté d'expression, la liberté de réunion et la liberté d'association, doivent être garantis et respectés, notamment lorsque leur exercice requiert l'usage du domaine public.
3. Le recours au référendum doit de manière générale respecter *l'ensemble de l'ordre juridique*, et notamment les règles en matière de *révision de la Constitution*. En particulier, le référendum ne peut être organisé si la Constitution ne le prévoit pas, par exemple si la révision constitutionnelle est de la compétence exclusive du Parlement.

C. La validité formelle des textes soumis au référendum

Les textes soumis au référendum doivent respecter :

- *l'unité de la forme* : le texte ne doit pas combiner un projet rédigé et une proposition non formulée ou une question de principe ;

- *l'unité de la matière* : il doit exister un rapport intrinsèque entre les différentes parties du texte – sous réserve du cas de révision totale de la Constitution ;

- *l'unité de rang* : le texte ne doit pas modifier simultanément la Constitution et un acte normatif inférieur ;

[- ils doivent être *exécutables* ; une initiative populaire ne doit être déclarée inexécutable que si sa mise en œuvre est objectivement impossible.]

D. La validité matérielle des textes soumis au référendum

Les textes soumis au référendum constitutionnel doivent respecter les limites matérielles à la révision de la Constitution.

Ils ne doivent pas être contraires au *droit international* ni aux *principes statutaires du Conseil de l'Europe* (démocratie, droits de l'homme et primauté du droit).

Les initiatives populaires contraires aux principes mentionnés sous II.C et II.D doivent être déclarées *nulles*.

E. Autres aspects de la liberté de vote

Outre les principes formulés sous B et C ci-dessus, la liberté de vote – et en particulier la libre formation de la volonté de l'électeur - implique :

1. *Le droit à la composition exacte du corps électoral* ;

2. *Le droit à l'organisation des référendums prévus par l'ordre juridique et au respect des règles de procédure* ; en particulier, le scrutin populaire doit être organisé dans le délai prévu par la loi ;

3. *L'interdiction de l'influence illicite sur le résultat du scrutin* :

a. la question soumise au vote doit être claire (non obscure ou ambiguë); elle ne doit pas induire en erreur ; elle ne doit pas suggérer une réponse ; l'électeur doit être informé des effets du référendum ; les participants au scrutin répondent par oui, non ou blanc aux questions posées ;

b. les autorités doivent fournir une information objective ; cela implique ce qui suit :

- le texte soumis au référendum ainsi qu'un rapport explicatif sont mis suffisamment à l'avance à la disposition des citoyens, de la manière suivante :

- ils sont publiés dans un journal officiel au moins un mois avant le vote ;

- ils sont envoyés personnellement aux citoyens, qui doivent en disposer au moins deux semaines avant le vote ;
- le rapport explicatif doit présenter non seulement le point de vue des autorités (exécutif et législatif), mais aussi celui des personnes ayant un point de vue opposé, de manière équilibrée.

c. Les autorités (nationales, régionales et locales) ne doivent pas influencer le résultat du scrutin par une propagande excessive et unilatérale. L'utilisation de fonds publics à des fins de propagande dans la campagne référendaire proprement dite (soit dans le mois précédant la votation) doit être exclue. Un plafond strict doit être fixé à l'utilisation des fonds publics à des fins de propagande dans la période précédente.

4. *Le droit à la constatation exacte du résultat* [par une commission indépendante], dans un acte publié dans un journal officiel.

Le scrutin doit être annulé dès lors que des irrégularités ont pu influencer le résultat.

F. Financement

- Les règles générales sur le financement des partis politiques et des campagnes électorales doivent s'appliquer, aussi bien en ce qui concerne le financement public que le financement privé.

- Contrairement au cas des élections, l'utilisation de fonds publics à des fins de propagande ne doit pas être strictement interdite dans tous les cas ; elle doit cependant être limitée, voir *supra* point E.3.c.

- La rémunération de la récolte de signatures pour les initiatives populaires et les référendums facultatifs par des fonds privés doit être réglementée, aussi bien en ce qui concerne la somme globale allouée que la somme allouée à chaque personne. [Alternative : une telle rémunération doit être exclue.]

G. Usage du domaine public

a. Affichage

Les partisans et les adversaires du projet soumis au vote doivent avoir un accès égal aux panneaux d'affichage.

b. Récolte des signatures

Si la récolte des signatures pour des initiatives populaires et des demandes de référendum sur la voie publique est soumise à autorisation, celle-ci ne peut être refusée que dans des cas particuliers, sur la base d'un intérêt public prépondérant et dans le respect du principe d'égalité.

c. Liberté de manifestation

Les manifestations sur la voie publique en faveur ou en défaveur d'un texte soumis au référendum peuvent être soumises à autorisation ; celle-ci ne peut être refusée que sur la base d'un intérêt public prépondérant.

H. Médias

Dans les émissions consacrées à la campagne électorale à la radio et à la télévision, le temps attribué aux partisans et aux adversaires du projet soumis au vote doit être égal.

Un équilibre doit être garanti entre les partisans et les adversaires du projet dans les autres émissions des *mass media* publics, en particulier dans les émissions d'information.

Les conditions financières ou autres de la publicité radio-télévisée doivent être égales pour les partisans et les adversaires du projet.

J. Règles particulières applicables à l'initiative populaire et au référendum facultatif

- Toute personne titulaire des droits politiques a le droit de signer une initiative ou un référendum.

- Les délais pour la récolte des signatures (en particulier le *dies a quo* et le *dies ad quem*) doivent être prévus clairement, de même que le nombre de signatures à récolter.

- Toute personne (même non titulaire des droits politiques) doit être autorisée à procéder à la récolte des signatures.

- Toutes les signatures doivent être vérifiées. Afin de faciliter la vérification, les listes de signatures contiendront de préférence des électeurs inscrits dans la même commune.

- Pour l'initiative populaire uniquement : afin d'éviter une déclaration d'invalidité totale, une autorité doit être compétente pour rectifier avant le scrutin les vices résultant du contenu de la question, tels que :

- le caractère obscur, trompeur ou suggestif de la question ;

- la violation des règles sur la validité formelle ou matérielle ; dans ce cas, l'invalidité partielle peut être prononcée, si le texte restant est cohérent ; la scission en plusieurs parties peut être envisagée pour remédier au défaut d'unité de la matière.

- Voir aussi les points F troisième tiret (rémunération de la récolte des signatures) et G.c (usage du domaine public pour la récolte des signatures).

K. Référendum préalable

Afin d'éviter des incertitudes sur les suites à donner à un référendum, les cas de *référendum préalable* doivent être limités ou, du moins, les conséquences de l'adoption de la proposition soumise au vote doivent être claires. Le vote sur une *question de principe* ou une *proposition non formulée* a de préférence un caractère *consultatif*.

L. Cas de référendum obligatoire

Le référendum obligatoire peut être limité aux cas de révision totale ou de révision touchant à des normes fondamentales. Dans ce cas, la Constitution cite nommément lesdites normes, dans une disposition dont la révision est soumise au référendum obligatoire.

M. [Délai d'attente et] parallélisme des formes

[a. Un *délai d'attente* de cinq ans au maximum peut être fixé après un référendum constitutionnel. Pendant ce délai, un texte accepté par référendum ne peut être modifié, tandis qu'un texte refusé par référendum ne peut être proposé à nouveau.]

b. Parallélisme des formes :

- un texte refusé par référendum ne doit pas être adopté par une autre procédure de révision constitutionnelle ;
- une disposition constitutionnelle acceptée par la voie référendaire ne doit pas être révisée par un autre mode de révision constitutionnelle.

Ce qui précède ne s'applique pas :

- en cas de référendum consultatif;
- en cas de référendum sur une révision partielle de la Constitution, alors que le précédent référendum a concerné une révision totale ;
[- au-delà d'un délai raisonnable après le référendum ;]
- en cas de refus d'un texte suite à un référendum facultatif, un nouveau texte semblable ne devra être soumis au vote que si le référendum est demandé.

N. Le rôle du Parlement

En cas d'initiative populaire ou de référendum extraordinaire, le Parlement doit faire part de son avis sur le texte soumis au vote. Il peut avoir le droit d'opposer un contre-projet au texte proposé. Un délai pour l'avis du Parlement doit être fixé ; s'il n'est pas respecté, le texte est soumis au vote populaire sans avis du Parlement.

O. Suites à donner par les autorités

En cas de référendum préalable, la Constitution ou la loi prévoit un délai pour l'adoption d'un texte conforme au vote populaire – qui sera le cas échéant soumis à son tour au référendum. Un contrôle juridictionnel est exercé sur la conformité du texte adopté au vote populaire.

Il en va de même en cas de référendum abrogatif, si les dispositions abrogées sont nécessaires au fonctionnement des institutions ou au respect d'une obligation internationale. Dans ce cas, la disposition abrogée reste en vigueur jusqu'à l'adoption du texte qui la remplace, et un contrôle juridictionnel est exercé sur la conformité du texte adopté au vote populaire.

P. Quorum

En matière de référendum décisionnel, il est souhaitable de subordonner la validité des résultats à l'acceptation par un pourcentage minimal du corps électoral. Un tel quorum est préférable à l'exigence d'un taux minimal de participation.

Q. Contrôle juridictionnel

Le respect des règles qui précèdent est soumis à un contrôle juridictionnel. Celui-ci est exercé, en dernière instance, par une cour constitutionnelle ou une instance équivalente. Le contrôle juridictionnel concerne notamment :

- la validité formelle et matérielle des textes soumis au référendum ;
- le respect de la liberté de vote ;
- l'aboutissement des initiatives populaires et des référendums ;
- les suites données par les autorités à une votation préalable ;
- le résultat du scrutin.