



Strasbourg, le 8 octobre 2020

CDL-AD(2020)031

Or. angl.

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

**LIGNES DIRECTRICES REVISEES SUR LA TENUE DES
REFERENDUMS**

**Approuvées par le Conseil des élections démocratiques
à sa 69^e réunion en ligne (7 octobre 2020)
et adoptées par la Commission de Venise à sa 124^e session plénière
en ligne (8-9 octobre 2020)**

sur la base des observations de

M. Nicos ALIVIZATOS (membre, Grèce)
M. Josep CASTELLA ANDREU (membre, Espagne)
M. Oliver KASK (membre, Estonie)
Mme Regina KIENER (membre, Suisse)
M. Francesco MAIANI (membre, Saint-Marin)
M. Ben VERMEULEN (membre, Pays-Bas)

INTRODUCTION	3
LIGNES DIRECTRICES SUR LA TENUE DES RÉFÉRENDUMS	6
I. Principes du patrimoine électoral européen	6
1. Le suffrage universel	6
1.1. Règle et exceptions	6
1.2. Les listes électorales.....	6
2. Le suffrage égal.....	7
2.1. L'égalité de décompte.....	7
2.2. L'égalité des chances	7
2.3. Égalité et minorités nationales	8
3. Le suffrage libre.....	8
3.1. La libre formation de la volonté de l'électeur	8
3.2. La libre expression de la volonté de l'électeur et la lutte contre la fraude.....	9
4. Le suffrage secret.....	10
II. Les conditions de la mise en œuvre des principes	10
1. La prééminence du droit	10
2. Le respect des droits fondamentaux	11
3. Niveaux normatifs et stabilité du droit référendaire	11
4. Les garanties procédurales.....	11
4.1. L'organisation et le contrôle du scrutin par un organe impartial.....	11
4.2. L'observation du référendum	12
4.3. L'existence d'un système de recours efficace	13
4.4. Financement.....	13
III. Règles spécifiques	14
1. La validité matérielle des textes soumis au référendum	14
2. La validité formelle des textes soumis au référendum.....	14
3. Règles particulières applicables au référendum à la demande d'une fraction du corps électoral et à l'initiative populaire.....	14
4. Parallélisme des formes et normes relatives au référendum	15
5. Modalités de vote :.....	15
6. Avis du parlement.....	16
7. Quorum et majorités spéciales.....	16
8. Effets du référendum	17
9. Date du référendum.....	17

INTRODUCTION

1. En 2006-2007, le Conseil des élections démocratiques et la Commission de Venise ont adopté le Code de bonne conduite en matière référendaire ([CDL-AD\(2007\)008rev-cor](#)) – les Lignes directrices sur la tenue des référendums lors de la 18^e réunion du Conseil (Venise, 12 octobre 2006) et de la 68^e session plénière de la Commission (Venise, 13-14 octobre 2006) et sa note explicative lors de la 19^e réunion du Conseil (Venise, 16 décembre 2006) et lors de la 70^e session plénière de la Commission (Venise, 16-17 mars 2007).

2. Le 23 novembre 2007, la Commission permanente, agissant au nom de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, a demandé au Comité des Ministres, par la Recommandation 1821(2007), d'adopter une recommandation aux États membres approuvant le Code de bonne conduite en matière référendaire. Par la Résolution 1592(2007), l'Assemblée a décidé de transmettre le Code de bonne conduite aux délégations et parlements nationaux afin qu'il puisse être appliqué sans délai dans les États membres du Conseil de l'Europe.

3. Lors de sa 14^e session plénière (Strasbourg, 30 mai – 1^{er} juin 2007), le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe a approuvé le Code de bonne conduite en matière référendaire¹.

4. Le 27 novembre 2008, lors de la 1042bis réunion des Délégués des Ministres, le Comité des Ministres a adopté une Déclaration sur le code de bonne conduite en matière référendaire visant à inviter les pouvoirs publics dans les États membres à s'inspirer du Code de bonne conduite en matière référendaire.

5. En octobre 2016, la Commission de Venise a exprimé des préoccupations récurrentes concernant un certain nombre de référendums organisés dans les États membres, à la fois au sujet de la procédure appliquée pour engager ces référendums mais aussi de la nature des modifications proposées. Pour ce qui est de la procédure, la Commission faisait tout d'abord valoir que le référendum doit respecter l'État de droit et, en particulier, qu'il doit être conforme à l'ensemble de l'ordre juridique, en particulier aux règles de procédure en matière de révision constitutionnelle. Elle mettait également en garde contre le recours au référendum afin de contourner d'importantes garanties constitutionnelles, telles que la nécessité de réunir une majorité qualifiée au parlement. S'agissant de la nature des modifications proposées, la Commission s'inquiétait du fait que, dans la plupart des cas, ces référendums avaient pour but une concentration des pouvoirs et une réduction du contrôle démocratique par le parlement². Dans ce contexte, la Commission a engagé un processus de révision du Code de bonne conduite en matière référendaire.

6. En 2017, le Conseil des élections démocratiques et la Commission de Venise ont adopté un questionnaire ([CDL\(2017\)022rev2](#)) pour réunir des informations sur les développements récents dans les États membres en matière référendaire. Les réponses au questionnaire figurent dans le document intitulé Étude sur les référendums – Réponses au questionnaire ([CDL\(2018\)042](#)).

7. Parallèlement, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a établi un rapport intitulé « Mise à jour des lignes directrices pour garantir des référendums équitables dans les États membres du Conseil de l'Europe » ([Doc. 14791](#)), qui a conduit à l'adoption, le 22 janvier 2019, de la [Résolution 2251\(2019\)](#) intitulée « Mise à jour des lignes directrices

¹ Résolution 235 (2007)

² CDL(2017)002, p. 3

pour garantir des référendums équitables dans les États membres du Conseil de l'Europe ». Dans cette résolution, l'Assemblée « se félicite [tout d'abord] du fait qu'un processus de mise à jour du code de 2007 ait été engagé par la Commission de Venise et invite cette dernière à prendre en compte, dans le code révisé, les principes généraux suivants :

3.1 les référendums devraient s'inscrire dans le processus de démocratie représentative et ne pas être utilisés par l'exécutif pour passer outre la volonté du parlement, ni être organisés dans le but d'éviter les freins et contrepoids habituels ;

3.2 les propositions soumises à référendum devraient être aussi claires que possible et avoir fait l'objet d'un examen préalable minutieux, y compris par le parlement, afin de garantir qu'elles reflètent les préoccupations des électeurs et qu'elles expriment leur volonté ;

3.3 la campagne devrait garantir l'équilibre entre les parties et permettre aux électeurs d'accéder à des informations équilibrées et de qualité afin de faire un choix éclairé. »

8. Le présent rapport n'a pas pour objet de définir si le recours au référendum est souhaitable en tant que tel, et dans quelles circonstances. La réponse à cette question varie en fonction de la nature du système constitutionnel et de la tradition en la matière. Il appartient au droit constitutionnel national d'établir s'il prévoit le recours aux référendums et de définir leur portée ainsi que la procédure à suivre pour leur organisation. Cependant, un certain nombre de garanties sont nécessaires pour s'assurer qu'ils expriment réellement la volonté du corps électoral et qu'ils ne sont pas contraires aux normes internationales applicables dans le domaine des droits de l'homme, de la démocratie et de l'État de droit.

9. Dans les systèmes constitutionnels des États membres du Conseil de l'Europe, la prise de décision s'effectue traditionnellement par l'intermédiaire de mécanismes de démocratie représentative, alors que le référendum tend à être utilisé en complément de ces processus décisionnels. C'est le cas même dans les pays où la législation est, de façon générale, ouverte au référendum. Compte tenu de ce qui précède, le référendum et la démocratie représentative doivent être associés harmonieusement. En particulier, le recours à la démocratie directe ne doit pas exclure la participation des organes représentatifs dans le processus. En outre, le recours au référendum ne doit pas être utilisé pour renverser l'équilibre des pouvoirs, c'est-à-dire être invoqué par le président ou par le gouvernement en vue de contourner les procédures d'amendement parlementaire³.

10. La démocratie participative et, en particulier, les assemblées de citoyens sont également des éléments complémentaires de la démocratie représentative ; elles ne feront pas l'objet du présent rapport. La mise en place de ces assemblées n'exclut ni n'implique le recours au référendum et vice versa : elles peuvent constituer une étape dans un processus qui aboutit ensuite à un référendum.

11. Le présent code s'applique aux référendums organisés aux différents niveaux de la structure de l'État (national, régional et local). Cependant, il porte principalement sur les référendums nationaux. Les règles générales qui y sont énoncées doivent être adaptées à la réalité des référendums locaux et régionaux, dans le respect des traditions constitutionnelles de chaque pays.

12. Le droit national peut prévoir la tenue de référendums :

- sur des projets rédigés de modification d'un texte juridique ou sur une proposition spécifique visant à abroger des dispositions applicables de ce texte ;
- sur une question de principe⁴ ;

³ Rapport sur l'amendement constitutionnel ([CDL-AD\(2010\)001](#)), paragraphe 189 ; Résolution 2251(2019), paragraphes 3.1 à 3.3.

⁴ Par exemple : « Êtes-vous favorable à l'instauration d'un régime présidentiel ? »

- sur une proposition concrète qui n'est pas présentée sous la forme d'une proposition de modification rédigée, dite « proposition non formulée »⁵.

13. Les questions soumises à référendum peuvent être de nature constitutionnelle, législative ou même administrative (en particulier au niveau local). Elles peuvent porter sur (la ratification d'un traité⁶. Elles peuvent également avoir trait à des problèmes territoriaux, comme la création ou la fusion d'entités infranationales ainsi que leur sécession, dans les rares cas où la Constitution nationale le permet⁷.

14. Il convient aussi d'établir une distinction entre le référendum obligatoire (imposé par la Constitution ou la législation) et le référendum facultatif (organisé à la demande d'une autorité, d'une minorité de parlementaires ou d'une partie du corps électoral) ainsi que, en fonction des effets du référendum, entre le référendum décisionnel et le référendum consultatif. Les référendums consultatifs qui sont contraignants pour l'exécutif – en ce sens qu'il doit présenter un projet au parlement – constituent une catégorie intermédiaire.

15. Le Code de bonne conduite en matière référendaire comprend les Lignes directrices sur la tenue des référendums et une note explicative qui, si nécessaire, renvoie aux divers points examinés dans les lignes directrices pour apporter des précisions sur leur contenu et leur contexte.

16. Les lignes directrices ont été approuvées par le Conseil des élections démocratiques à sa 69^e réunion en ligne (7 octobre 2020) et adoptées par la Commission de Venise à sa 124^e session plénière en ligne (8-9 octobre 2020).

⁵ Par exemple : « Êtes-vous favorable à la réduction du nombre de sièges du parlement de 300 à 200 ? »

⁶ Par exemple le référendum français sur la Constitution européenne tenu en 2005

⁷ Cf. Le référendum en Europe – Analyse des règles juridiques des États européens, [CDL-AD\(2005\)034](#), pp. 10-11 et 33.

LIGNES DIRECTRICES SUR LA TENUE DES RÉFÉRENDUMS

I. Principes du patrimoine électoral européen

1. Le suffrage universel

1.1. Règle et exceptions

Le suffrage universel, en principe, implique que toute personne ait le droit de vote. Toutefois, un certain nombre de conditions peuvent ou doivent être prévues. Ces conditions, en ce qui concerne le droit de vote aux référendums, ne doivent pas être plus onéreuses que celles applicables aux élections :

- a. condition d'âge :
le droit de vote doit être soumis à un âge minimal, mais doit être acquis au plus tard avec la majorité civile ;
- b. condition de nationalité :
 - i. la condition de nationalité peut être prévue ;
 - ii. il est toutefois souhaitable que, après une certaine durée de résidence, les étrangers disposent du droit de vote aux référendums locaux.
- c. condition de résidence :
 - i. une condition de résidence peut être imposée ; la résidence est comprise comme la résidence habituelle ;
 - ii. une condition de durée de résidence ne peut être imposée, pour les citoyens, que pour les référendums locaux ou régionaux ;
 - iii. cette durée devrait être raisonnable et, en règle générale, ne pas dépasser six mois ;
 - iv. le droit de vote aux référendums devrait être accordé aux citoyens résidant à l'étranger, dans des conditions qui ne sont pas plus onéreuses que celles applicables aux élections .
- d. exclusion du droit de vote :
Une exclusion du droit de vote aux référendums peut être prévue, mais elle est soumise aux conditions cumulatives suivantes :
 - i. elle doit être prévue par la loi ;
 - ii. elle doit respecter le principe de la proportionnalité ;
 - iii. elle doit être motivée par une interdiction pour motifs liés à la santé mentale ou des condamnations pénales pour des délits graves ;
 - iv. en outre, l'exclusion des droits politiques ou l'interdiction pour motifs liés à la santé mentale doivent être prononcées par un tribunal dans une décision spécifique.

1.2. Les listes électorales

Les conditions suivantes doivent impérativement être remplies pour que les listes électorales soient fiables :

- a. il faut des listes électorales permanentes ou faisant référence à un registre mis à jour de manière permanente (registre de la population, état civil) ;

- b. il faut des mises à jour régulières, qui doivent garantir que le registre électoral soit correct avant chaque référendum. L'inscription des électeurs, lorsqu'elle n'est pas automatique, doit être possible pendant un laps de temps relativement long ;
- c. les listes électorales doivent être publiques ;
- d. il doit exister une procédure administrative – sujette à contrôle judiciaire – ou une procédure judiciaire, permettant à l'électeur non mentionné de se faire inscrire ; l'inscription ne doit pas avoir lieu sur décision du bureau de vote le jour du vote ;
- e. une procédure analogue devrait permettre à l'électeur de faire corriger les inscriptions erronées dans un délai raisonnable ;
- f. une liste supplémentaire peut être prévue, qui permette aux personnes ayant changé de domicile ou ayant atteint l'âge légal du droit de vote depuis la publication définitive de la liste, de voter.

2. Le suffrage égal

2.1. L'égalité de décompte

Chaque électeur a une voix pour chaque question soumise au référendum⁸.

2.2. L'égalité des chances

- a. L'égalité des chances doit être assurée entre les partisans et les adversaires du projet soumis au vote. Elle implique la neutralité des autorités administratives, en particulier relativement :
 - i. à la campagne référendaire ;
 - ii. à la couverture par les médias, notamment les médias publics ;
 - iii. au financement public de la campagne et de ses acteurs ;
 - iv. à l'affichage et à la publicité ;
 - v. au droit de manifester sur la voie publique.
- b. Dans les émissions consacrées à la campagne référendaire à la radio et à la télévision publiques, l'égalité d'accès à l'antenne entre les partisans et les adversaires du projet doit être assurée.
- c. Un équilibre doit être garanti entre les partisans et les adversaires du projet dans les autres émissions des mass médias publics, en particulier dans les émissions d'information. Il peut être tenu compte du nombre de partis politiques soutenant chaque option ou de leurs résultats électoraux.
- d. En ce qui concerne les subventions publiques et les autres formes de soutien, l'égalité doit être assurée. Cet objectif peut être rempli de l'une des deux façons suivantes :
 - i. L'égalité du financement des partis politiques. L'égalité peut être stricte ou proportionnelle. Si elle est stricte, les partis politiques sont traités sans que leur importance actuelle au sein du parlement ou de l'électorat ne soit prise en compte. Si elle est proportionnelle, les partis politiques doivent être traités en fonction de leurs résultats électoraux. Dans tous les cas, les partisans et les

⁸ Sans préjudice du paragraphe 1.2.3 sur les questions relatives aux minorités

- adversaires du projet (ou des alternatives) doivent disposer d'un financement adéquat ;
- ii. L'égalité du financement des organisations (y compris des partis politiques) qui sont favorables à l'une des réponses possibles à la question soumise au référendum.
- e. Les conditions financières ou autres de la publicité radio-télévisée doivent être égales pour les partisans et les adversaires du projet.
 - f. Dans le respect de la liberté d'expression, la loi devrait prévoir que les médias audiovisuels privés assurent un accès minimal aux différents participants au référendum, en matière de campagne référendaire et de publicité.
 - g. Le financement des partis politiques et des campagnes référendaires doit être transparent, notamment s'agissant des contributions en nature et des campagnes menées par des tiers. Les informations concernant le financement de la campagne doivent être rendues publiques au plus tard avant la tenue du référendum.
 - h. Le principe de l'égalité des chances peut, dans certains cas, conduire à limiter les dépenses des partis et autres acteurs du débat référendaire, notamment dans le domaine de la publicité. Il peut également conduire à limiter les dons individuels et le montant total de l'ensemble des dons perçus.
 - i. Les violations du devoir de neutralité doivent être sanctionnées, comme indiqué aux paragraphes précédents.

2.3. Égalité et minorités nationales

- a. N'est pas contraire, en principe, à l'égalité du suffrage l'adoption de règles prévoyant un calcul des voix différent et constituant une exception aux règles normales de décompte des voix dans le cas d'un référendum concernant la situation des minorités nationales. Le principe de proportionnalité doit être respecté.
- b. Les électeurs ne doivent pas être contraints d'indiquer leur appartenance à une minorité nationale.

3. Le suffrage libre

3.1. La libre formation de la volonté de l'électeur

- a. Les autorités administratives ont tout au long de la campagne un devoir de neutralité (voir 1.2.2.a ci-dessus), qui est un élément de la libre formation de la volonté de l'électeur.
- b. L'utilisation de ressources publiques à des fins de propagande par les autorités doit être exclue. Les partis politiques et leurs représentants, y compris ceux qui sont élus ou qui exercent des fonctions publiques, ont le droit de jouer un rôle actif dans la campagne. Un devoir de réserve particulier peut être imposé aux personnes appartenant à l'autorité publique chargée de l'organisation ou du contrôle du référendum.
- c. La question soumise au vote doit être claire et compréhensible ; elle ne doit pas induire en erreur ; elle doit être impartiale et ne doit pas suggérer une réponse ; les électeurs doivent être informés des effets du référendum ; ils ne doivent pouvoir répondre que par oui, non ou blanc aux questions posées. Il est souhaitable que les questions soient

formulées selon un format prédéfini. Des questions à choix multiple peuvent être envisagées (voir le point III.5.b ci-dessous).

- d. Un organe impartial (voir le point II.4.1 ci-dessous) doit vérifier au préalable la clarté de la question posée.
- e. Un organe impartial doit fournir une information objective. Cela implique que le texte soumis au référendum ainsi qu'un rapport explicatif ou une propagande équilibrée des partisans et adversaires du projet soient mis suffisamment à l'avance à la disposition des électeurs, de la manière suivante :
 - i. ils sont envoyés personnellement aux citoyens, qui doivent en disposer suffisamment tôt avant le vote ;
 - ii. le texte soumis au référendum et la date du référendum doivent être publiés dans le journal officiel suffisamment avant le vote ;
 - iii. le rapport explicatif doit présenter non seulement le point de vue des autorités (exécutif et législatif) ou des personnes partageant leur point de vue, mais aussi celui des personnes ayant un point de vue opposé, de manière équilibrée.
- f. L'information mentionnée aux points précédents doit être accessible dans toutes les langues officielles et dans les langues des minorités nationales.
- g. La transparence doit être garantie, en particulier en ce qui concerne le financement des campagnes. Les électeurs doivent en outre être en mesure d'identifier l'origine des messages véhiculés pendant la campagne. Les intermédiaires d'internet doivent permettre l'accès aux données relatives à la publicité politique payante.
- h. Les violations du devoir de neutralité et de la libre formation de la volonté de l'électeur doivent être sanctionnées, notamment les manquements aux règles relatives au financement des campagnes et à d'autres aspects de la réglementation des campagnes.

3.2. La libre expression de la volonté de l'électeur et la lutte contre la fraude

a. Procédure de vote

- i. la procédure de vote doit être facilement compréhensible par les électeurs ;
- ii. dans tous les cas, le vote dans un bureau de vote doit être possible ; d'autres modalités de vote sont admissibles aux conditions suivantes (iii-vi) :
- iii. le vote par correspondance ne doit être admis que si le service postal est sûr et fiable ; il peut être limité aux personnes hospitalisées, aux détenus, aux personnes à mobilité réduite et aux électeurs résidant à l'étranger ; il convient d'empêcher toute fraude ou intimidation ;
- iv. le vote électronique doit s'exercer en conformité avec la Recommandation CM/Rec(2017)5 du Comité des Ministres sur les normes relatives au vote électronique. En particulier, il doit être sûr, fiable, efficace, techniquement solide, ouvert à une vérification indépendante et aisément accessible aux électeurs ; la transparence du système doit être garantie ; à moins que les modes de vote électronique à distance ne soient universellement accessibles, ils ne doivent constituer qu'un moyen de vote supplémentaire et facultatif ;
- v. le vote par procuration ne peut être autorisé que s'il est soumis à des règles très strictes ; le nombre de procurations détenues par un électeur doit être limité ;
- vi. le recours à l'urne mobile ne doit être admis qu'à des conditions strictes, permettant d'éviter la fraude ;

- vii. deux paramètres au moins doivent être utilisés pour juger de la justesse du vote : le nombre d'électeurs qui ont participé au vote et le nombre de bulletins introduits dans l'urne ;
- viii. les bulletins ne doivent pas être manipulés ou annotés par les membres du bureau de vote ;
- ix. les bulletins non utilisés et les bulletins nuls doivent rester en permanence dans le bureau de vote ;
- x. des observateurs désignés par les partis ou par d'autres groupes qui ont pris position sur l'objet soumis au vote doivent pouvoir assister au vote et au décompte ;
- xi. les militaires doivent voter sur leur lieu de résidence lorsque cela est possible ; sinon, il est souhaitable qu'ils soient inscrits dans les bureaux de vote proches de leur caserne ;
- xii. le décompte devrait avoir lieu de préférence dans les bureaux de vote ;
- xiii. le décompte doit être transparent ; la présence des observateurs, des représentants des partisans et adversaires du projet et des médias doit être admise ; les procès-verbaux doivent être accessibles à ces personnes ;
- xiv. la transmission des résultats au niveau supérieur doit avoir lieu de manière transparente ;
- xv. la fraude électorale doit être punie par des sanctions effectives.

b. La libre expression de la volonté de l'électeur implique aussi :

- i. que l'exécutif organise tous les référendums prévus par l'ordre juridique ;
- ii. le respect des règles de procédure ; en particulier, le scrutin populaire doit être organisé dans le délai prévu par la loi ;
- iii. le droit à la constatation exacte du résultat par l'organe chargé de l'organisation du scrutin, d'une manière transparente et dans un acte publié au journal officiel.

4. Le suffrage secret

a. Le secret du vote est non seulement un droit, mais aussi une obligation pour l'électeur. Tout manquement doit être sanctionné par la nullité des bulletins dont le contenu a été révélé. Le suffrage secret ne limite pas le droit des électeurs d'exprimer leur opinion en dehors du bureau de vote.

b. Le vote doit être individuel. Le vote familial et toute autre forme de contrôle d'un électeur sur le vote d'un autre doivent être interdits.

c. La liste des votants ne devrait pas être rendue publique⁹.

d. La violation du secret du scrutin doit être sanctionnée.

II. Les conditions de la mise en œuvre des principes

1. La prééminence du droit

Le recours au référendum doit respecter l'ensemble de l'ordre juridique. En particulier, le référendum ne peut être organisé si la Constitution ou une loi conforme à la Constitution ne le prévoit pas, par exemple si le texte soumis au vote est de la compétence exclusive du parlement¹⁰.

⁹ Concernant l'accès aux listes des votants, voir la Déclaration interprétative du Code de bonne conduite en matière électorale sur la publication de la liste des électeurs ayant participé aux élections, [CDL-AD\(2016\)028](#)

¹⁰ Concernant le respect de la hiérarchie des normes, le droit international et les conditions d'adhésion au Conseil de l'Europe, voir le point III.1 ci-dessous

2. Le respect des droits fondamentaux

Les référendums démocratiques ne sont pas possibles sans respect des droits de l'homme, et notamment de la liberté d'expression et de la presse, de la liberté de circulation à l'intérieur du pays, ainsi que de la liberté de réunion et d'association à des fins politiques, y compris par la création de partis politiques¹¹.

3. Niveaux normatifs et stabilité du droit référendaire

- a. À l'exception des règles techniques et de détail – qui peuvent avoir un caractère réglementaire – les règles du droit référendaire devraient avoir au moins rang législatif et ne devraient pas être adoptées ponctuellement pour un référendum particulier.
- b. Les éléments fondamentaux du droit référendaire ne devraient pas pouvoir être modifiés dans l'année suivant leur adoption, ou devraient être traités au niveau constitutionnel ou à un niveau supérieur à celui de la loi ordinaire.
- c. La législation référendaire devrait être adoptée à la faveur d'un large consensus après de vastes consultations publiques avec l'ensemble des parties prenantes.
- d. Sont des règles fondamentales, notamment, les règles relatives :
 - à la composition des commissions électorales ou d'un autre organe chargé de l'organisation du scrutin ;
 - au droit de vote et aux listes électorales ;
 - à la validité formelle et matérielle du texte soumis au référendum¹² ;
 - aux effets du référendum (sous réserve des règles de détail) ;
 - à la participation des partisans et adversaires du projet aux émissions des médias publics.

4. Les garanties procédurales

4.1. L'organisation et le contrôle du scrutin par un organe impartial

- a. Un organe impartial doit être compétent pour l'organisation du référendum. À moins qu'il n'existe une longue tradition d'impartialité de l'administration en matière électorale, des commissions indépendantes doivent être créées à tous les niveaux, du niveau national au niveau du bureau de vote.
- b. La commission centrale ou une autre autorité impartiale doit être compétente :
 - pour vérifier la validité de toute proposition de question à soumettre au référendum et approuver son libellé définitif ;
 - pour fournir des informations officielles – et notamment présenter, lorsque le scrutin porte sur un projet rédigé, le texte juridique soumis au référendum ;
 - pour faire des déclarations publiques officielles en temps réel concernant les violations des règles applicables ou les infractions majeures à celles-ci ;
 - pour superviser la conduite de la campagne et prendre toutes les mesures nécessaires pour en assurer le bon déroulement ;

¹¹ En particulier, les manifestations sur la voie publique en faveur ou en défaveur du texte soumis au référendum peuvent faire l'objet d'une obligation de notification : toute restriction imposée à une réunion doit avoir un fondement juridique et être justifiée par un ou plusieurs des motifs légitimes prévus par les instruments internationaux et régionaux pertinents en matière de droits de l'homme. *Note (à mentionner dans le rapport explicatif : voir les Lignes directrices sur la liberté de réunion pacifique (3^e édition, CDL-AD(2019)017, paragraphes 25 et suivants, 28)*

¹² Voir points III.1 et III.2

- pour faire appliquer ses décisions et sanctionner les infractions éventuelles ;
 - afin d'éviter une déclaration d'invalidité totale, 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 matière¹³.
- c. Dans le cas où un organe impartial distinct de la commission électorale centrale est compétent pour l'organisation et le contrôle des référendums, il n'est pas nécessaire que cet organe soit permanent dans les pays où se tiennent peu de référendums, mais la législation doit définir sa composition *in abstracto*.
- d. La commission centrale doit comprendre au moins un magistrat ou un autre juriste indépendant ; elle peut comprendre un représentant du ministère de l'Intérieur ainsi que des représentants des minorités nationales.
- e. Les partis politiques ou les partisans et les adversaires du projet doivent pouvoir observer le travail de l'organe impartial. La participation des partisans et des adversaires peut être limitée aux commissions inférieures, qui ne sont pas permanentes. L'égalité entre partis politiques peut se comprendre de manière stricte ou proportionnelle (voir point I.2.2.d).
- f. Les membres des commissions ne doivent pas pouvoir être révoqués par les organes qui les ont nommés.
- g. Une formation standardisée doit être assurée aux membres des commissions.
- h. Il est souhaitable que les décisions des commissions se prennent à la majorité qualifiée ou par consensus.

4.2. L'observation du référendum

- a. La possibilité de participer à l'observation doit être la plus large possible, en ce qui concerne aussi bien les observateurs nationaux que les observateurs internationaux.
- b. L'observation ne doit pas se limiter au jour du vote, mais comprendre l'évaluation de la question soumise au référendum, la campagne référendaire ainsi que, le cas échéant, la période d'enregistrement des électeurs et la période de récolte des signatures. Elle doit permettre d'établir si des irrégularités se sont produites aussi bien avant le vote que pendant celui-ci et après celui-ci. Elle doit en particulier être possible pendant le dépouillement.
- c. Les observateurs doivent pouvoir se rendre partout où se déroulent des opérations relatives au référendum (dépouillement et contrôle, par exemple). La loi doit indiquer très clairement les lieux où les observateurs ne peuvent pas se rendre et les motifs de cette exclusion doivent être clairement précisés.
- d. L'observation doit porter sur le respect par les autorités de leur obligation de neutralité.

¹³ Voir points III.1 et III.2

4.3. L'existence d'un système de recours efficace

- a. L'instance de recours en matière référendaire doit être impartiale et indépendante, pourvue des pouvoirs d'examen et de décision nécessaires pour assurer un recours efficace, prévue par la loi et tenue d'appliquer la loi, et jouir d'une marge d'appréciation limitée. Un recours final auprès d'un tribunal est l'option préférée dans la plupart des Etats membres du Conseil de l'Europe..
- b. La procédure doit être simple et dénuée de formalisme, notamment en ce qui concerne la recevabilité des recours.
- c. Les dispositions en matière de recours, et notamment de compétences et de responsabilités des diverses instances, doivent être clairement réglées par la loi, afin d'éviter tout conflit de compétences positif ou négatif. La loi doit prévoir de manière précise l'instance compétente dans chaque cas.
- d. L'instance de recours doit être compétente dans le domaine couvert par les présentes lignes directrices, en particulier :
 - le droit de vote et les listes électorales ;
 - l'aboutissement des initiatives populaires et des demandes de référendums émanant d'une fraction du corps électoral ;
 - la validité formelle et, le cas échéant, matérielle des textes soumis au référendum : le contrôle de la validité des textes devrait intervenir avant le vote ; le droit national détermine si ce contrôle est obligatoire ou facultatif ;
 - les questions relatives au financement des campagnes ;
 - le respect de la liberté de vote ;
 - le résultat du scrutin.
- e. L'instance de recours doit pouvoir annuler le scrutin si une irrégularité a pu influencer le résultat. L'annulation doit être possible aussi bien pour l'ensemble du vote qu'au niveau d'un bureau de vote ou d'une circonscription intermédiaire. En cas d'annulation du résultat global, un nouveau scrutin a lieu.
- f. Tout électeur a qualité pour recourir. Un quorum raisonnable peut être imposé pour les recours des électeurs relatifs aux résultats du référendum.
- g. Les délais de recours et les délais pour prendre une décision sur recours doivent être courts.
- h. Le droit des requérants au contradictoire doit être sauvegardé.
- i. Lorsque les commissions électorales supérieures sont instances de recours, elles doivent pouvoir rectifier ou annuler d'office les décisions des commissions inférieures.

4.4. Financement

- a. 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, notamment les règles en matière de transparence et de limitation des dépenses et des dons individuels (voir ci-dessus les points 1.2.2.g-h).
- b. Le financement des campagnes doit être contrôlé par un organe impartial.

- c. L'utilisation de fonds publics à des fins de propagande par les autorités doit être exclue¹⁴.

III. Règles spécifiques

1. La validité matérielle des textes soumis au référendum

Les textes soumis au référendum doivent respecter l'ensemble du droit supérieur (principe de la hiérarchie des normes).

Ils ne doivent pas être contraires au droit international, aux principes statutaires du Conseil de l'Europe (démocratie, droits de l'homme et prééminence du droit) ni aux conditions d'adhésion au Conseil de l'Europe. Les États peuvent appliquer des restrictions supplémentaires.

Les textes contraires aux exigences mentionnées sous III.2 et III.3 ne peuvent être soumis au vote populaire.

2. La validité formelle des textes soumis au référendum

Les questions soumises au référendum doivent respecter :

- l'unité de la forme : une même question ne doit pas combiner un projet rédigé et une proposition non formulée ou une question de principe ;
- l'unité de la matière : sous réserve du cas de révision totale d'un texte (Constitution, loi), il doit exister un rapport intrinsèque entre les différentes parties de chaque question soumise au vote, afin de garantir la liberté de vote de l'électeur, qui ne doit pas être appelé à accepter ou rejeter en bloc des dispositions sans lien entre elles ; la révision simultanée de plusieurs chapitres d'un texte est assimilée à une révision totale ;
- l'unité de rang : une même question ne doit pas porter simultanément sur deux normes de niveau normatif différent.

3. Règles particulières applicables au référendum à la demande d'une fraction du corps électoral et à l'initiative populaire

- a. Toute personne titulaire des droits politiques a le droit de signer une initiative populaire ou une demande de référendum.
- b. 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.
- c. Il est souhaitable d'exiger un nombre de signatures suffisamment important pour garantir que seules les questions qui présentent un intérêt pour une partie substantielle du corps électoral soient soumises au référendum, ce qui permet de s'assurer que le référendum reste complémentaire de la démocratie représentative. Pour autant, le nombre à réunir de partisans du référendum ne doit pas être si élevé qu'il rend la possibilité de la tenue d'un référendum purement théorique. En outre, ce nombre doit être proportionnel au nombre d'électeurs inscrits.

¹⁴ Voir le point I.3.1.b ci-dessus

- d. Toute personne titulaire des droits politiques doit être autorisée à procéder à la récolte des signatures. Ce droit peut être accordé à d'autres catégories de personnes.
- e. Si la récolte des signatures pour des initiatives populaires ou des demandes de référendum sur la voie publique est soumise à autorisation, celle-ci ne peut être refusée que dans des cas particuliers prévus par la loi, sur la base d'un intérêt public prépondérant relatif à des questions de sécurité publique et dans le respect du principe d'égalité.
- f. La rémunération de la récolte de signatures pour les initiatives populaires et les demandes de référendum par des fonds privés devrait en principe être interdite. Si elle est autorisée, elle doit être réglementée, aussi bien en ce qui concerne la somme globale allouée que la somme allouée à chaque personne.
- g. Les signatures doivent être vérifiées, jusqu'à ce qu'il soit établi avec certitude que le nombre de signatures valables exigé par la loi est atteint ou qu'il n'y ait plus de signatures à vérifier.

4. Parallélisme des formes et normes relatives au référendum

a. Lorsque le référendum est décisionnel :

- i. Pendant un certain délai, un texte refusé par référendum ne doit pas être adopté par une procédure non référendaire.
- ii. Pendant le même délai, une disposition acceptée par la voie référendaire ne doit pas être révisée par un autre mode de révision.
- iii. Il est acceptable d'exclure toute nouvelle demande de référendum sur la même question pendant ce délai.
- iv. Ces principes ne s'appliquent pas en cas de référendum sur une révision partielle d'un texte, alors que le précédent référendum a concerné une révision totale.
- v. La révision d'une norme de droit supérieur allant à l'encontre d'un vote du peuple n'est pas juridiquement inadmissible, mais devrait être évitée pendant le délai susmentionné.

b. Lorsqu'un texte est adopté par référendum à la demande d'une fraction du corps électoral, un nouveau référendum sur la même question doit pouvoir être organisé à la demande d'une fraction du corps électoral, le cas échéant après l'expiration d'un délai raisonnable.

c. Lorsqu'un texte est adopté par référendum à la demande d'une autorité autre que le parlement, il doit pouvoir être révisé, soit par la voie parlementaire, soit par la voie référendaire, à la demande du parlement ou d'une fraction du corps électoral, le cas échéant après l'expiration du même délai.

d. Il est souhaitable que les normes constitutionnelles relatives au référendum soient soumises au référendum obligatoire ou au référendum facultatif à la demande d'une fraction du corps électoral.

5. Modalités de vote :

- a. De préférence, la plupart des questions soumises au référendum ne devraient permettre que de répondre par oui, non ou un vote blanc (question binaire).

- b. Il n'est cependant pas exclu de proposer un vote sur deux options ou plus (référendum à choix multiple). Par exemple :
- i. Le parlement peut avoir le droit d'opposer un contre-projet au texte proposé par initiative populaire, qui sera soumis simultanément au vote populaire.
 - ii. Deux options ou plus peuvent être proposées.

Dans ces circonstances :

- i. le système de vote doit garantir qu'un texte ne puisse être accepté que s'il obtient la majorité absolue ;
- ii. si des questions binaires peuvent être posées pour chaque proposition, il doit être possible de voter « oui » ou « non » à chacune d'entre elles ;
- iii. si plusieurs options sont soumises au vote simultanément, il doit être possible de voter en faveur du statu quo.

Si plusieurs options obtiennent une majorité des voix,

- i. celle qui en a réuni le plus grand nombre pourrait être adoptée, ou
- ii. une question subsidiaire pourrait être posée pour déterminer celle qui a été adoptée, ou
- iii. un ou plusieurs scrutins de ballottage pourraient être organisés, ou
- iv. un système de vote préférentiel (alternatif) pourrait être appliqué.

6. Avis du parlement

Lorsqu'un texte est soumis au vote à la demande d'une fraction du corps électoral ou d'une autorité autre que le parlement, celui-ci doit pouvoir faire part de son avis, de caractère consultatif, sur le texte soumis au vote. En cas d'initiative populaire, il peut avoir le droit d'opposer un contre-projet au texte proposé (voir point III.5.b.i). 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 parlement¹⁵.

7. Quorum et majorités spéciales

- a. Sont déconseillés :
- i. le quorum (taux minimal) de participation ;
 - ii. le quorum d'approbation (acceptation par un pourcentage minimal des électeurs inscrits).
- b. Il est acceptable d'imposer un quorum d'approbation ou une majorité spécifique pour les référendums qui portent sur des questions revêtant une importance constitutionnelle fondamentale.
- c. L'exigence d'une majorité multiple (la majorité des électeurs ayant participé au référendum plus la majorité dans un nombre défini d'entités) est acceptable dans les États fédéraux et régionaux, en particulier en cas de révision constitutionnelle.

¹⁵ Voir aussi le point III.9.b ci-après

8. Effets du référendum

- a. La Constitution ou la loi doivent définir clairement l'effet du référendum : décisionnel ou consultatif. À l'issue d'un référendum consultatif, une ligne de conduite doit au moins être recommandée par le pouvoir exécutif ou le pouvoir législatif.
- b. Avant le scrutin, les électeurs devraient être informés des suites qu'il est proposé de donner au référendum si celui-ci porte sur une question de principe ou une proposition non formulée.
- c. La procédure concernant les suites données aux référendums décisionnels sur des questions de principes ou des propositions non formulées doit être définie dans des règles spécifiques.

9. Date du référendum

- a. Le délai minimal absolu entre la convocation d'un référendum et le jour du scrutin devrait être de quatre semaines. Il est cependant souhaitable que la période de préparation soit beaucoup plus longue, en particulier si le sujet n'a pas déjà fait l'objet de débats publics étendus. La durée de la campagne ne doit pas être plus courte que pour des élections ordinaires.
- b. La loi doit fixer un délai maximal entre la présentation des signatures pour un référendum ou une initiative populaire et la tenue du scrutin.
- c. Il est souhaitable de ne pas organiser une élection et un référendum le même jour si le référendum porte sur l'institution qui est concernée par l'élection.