



Strasbourg, le 20 juin 2022

CDL-AD(2022)015

Avis no. 887 / 2017

Or. angl.

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

CODE DE BONNE CONDUITE EN MATIERE REFERENDAIRE
REVISE

**Approuvé par le Conseil des élections démocratiques lors de sa
73e réunion (Venise, 16 juin 2022)**
**et adopté par la Commission de Venise à sa 131e session plénière
(Venise, 17-18 juin 2022)**

Entériné par le Comité des Ministres (7 septembre 2022)
**Entériné par le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de
l'Europe (25 octobre 2022)**
**Entériné par l'Assemblée parlementaire du Conseil de
l'Europe (15 avril 2024)**

sur la base des observations de

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

Contents

INTRODUCTION	4
LIGNES DIRECTRICES SUR LA TENUE DES RÉFÉRENDUMS	7
I. Principes du patrimoine électoral européen	7
1. Le suffrage universel	7
1.1. Règle et exceptions	7
1.2. Les listes électorales	7
2. Le suffrage égal.....	8
2.1. L'égalité de décompte	8
2.2. L'égalité des chances	8
2.3. Égalité et minorités nationales.....	9
3. Le suffrage libre.....	9
3.1. La libre formation de la volonté de l'électeur.....	9
3.2. La libre expression de la volonté de l'électeur et la lutte contre la fraude.....	10
4. Le suffrage secret.....	11
II. Les conditions de la mise en œuvre des principes	11
1. La prééminence du droit.....	11
2. Le respect des droits fondamentaux.....	11
3. Niveaux normatifs et stabilité du droit référendaire	12
4. Les garanties procédurales	12
4.1. L'organisation et le contrôle du scrutin par un organe impartial	12
4.2. L'observation du référendum	13
4.3. L'existence d'un système de recours efficace.....	13
4.4. Financement	14
III. Règles spécifiques	15
1. La validité matérielle des textes soumis au référendum.....	15
2. La validité formelle des textes soumis au référendum	15
3. Règles particulières applicables au référendum à la demande d'une fraction du corps électoral et à l'initiative populaire.....	15
4. Parallélisme des formes et normes relatives au référendum.....	16
5. Modalités de vote	16
6. Avis du parlement.....	17
7. Quorum et majorités spéciales	17
8. Effets du référendum	17
9. Date du référendum	18

<i>RAPPORT EXPLICATIF</i>	19
<i>REMARQUES GENERALES</i>	19
I. Principes du patrimoine électoral européen	19
1. Le suffrage universel	19
2. Le suffrage égal	19
2.2. L'égalité des chances	19
2.3. Egalité et minorités nationales	20
3. Le suffrage libre	20
3.1. La libre formation de la volonté de l'électeur	20
3.2. La libre expression de la volonté de l'électeur et la lutte contre la fraude	22
4. Le suffrage secret	22
II. Les conditions de la mise en œuvre des principes	22
1. La prééminence du droit	22
3. Niveaux normatifs et stabilité du droit référendaire	23
4. Les garanties procédurales	24
4.1 L'organisation et le contrôle du scrutin par un organe impartial	24
4.3 L'existence d'un système de recours efficace	24
4.4. Financement	25
III. Règles spécifiques	25
1. La validité matérielle des textes soumis au référendum	25
2. La validité formelle des textes soumis au référendum	26
3. Règles particulières applicables au référendum à la demande d'une fraction du corps électoral et à l'initiative populaire (lorsqu'ils sont prévus par la Constitution)	27
4. Parallélisme des formes et normes relatives au référendum	27
5. Modalités de vote	28
6. Avis du Parlement	28
7. Quorum et majorités spéciales	29
8. Effets du référendum	29
9. Date du référendum	30

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 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

¹ Résolution 235 (2007)

² CDL(2017)002, p. 3

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. »

La Commission de Venise souscrit pleinement à ces principes.

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).

17. La version finale du Code de bonne conduite en matière référendaire révisé, comprenant le rapport explicatif, a été approuvée par le Conseil des élections démocratiques à sa 73^e réunion (Venise, 16 juin 2022) et adoptée par la Commission de Venise à sa 131^e session plénière (Venise, 17-18 juin 2022). Elle a été entérinée par le Comité des Ministres (7 septembre 2022) et entériné par le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe (25 octobre 2022).

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

⁶ Par exemple les référendum espagnol, français, luxembourgeois et néerlandais 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 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.

⁸ Sans préjudice du paragraphe I.2.3 sur les questions relatives aux minorités

- 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 I.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.

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

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

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 électorale 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 ;
 - 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

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

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.

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.

¹³ Voir points III.1 et III.2

- 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 I.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.

¹⁴ Voir le point I.3.1.b ci-dessus

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.
- 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, les 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.

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.

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

- 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.

RAPPORT EXPLICATIF

REMARQUES GENERALES

1. Le présent rapport explicatif vise à développer les aspects des lignes directrices ci-dessus qui sont spécifiques au référendum. Elle ne commente donc pas les principes et règles généraux qui s'appliquent aux référendums comme aux élections. A cet égard, il est fait référence au rapport explicatif du Code de bonne conduite en matière électorale¹⁶. En effet, dans la mesure du possible, le Code de bonne conduite en matière électorale a été repris dans les lignes directrices sur la tenue des référendums. Tous les aspects des lignes directrices ne seront pas non plus détaillés.

2. Il convient de souligner que les lignes directrices s'appliquent à l'ensemble des référendums, qu'ils soient nationaux, régionaux ou locaux, et quelle que soit la nature de la question sur laquelle ils portent (constitutionnelle, législative ou autre). Toute référence au Parlement s'applique aussi aux assemblées des collectivités régionales ou locales.

I. Principes du patrimoine électoral européen

1. Le suffrage universel

3. Les conditions d'octroi du droit de vote sont en principe les mêmes dans le domaine des référendums et dans celui des élections. En particulier, une condition de durée de résidence ne peut être imposée, pour les nationaux, que sur le plan local et régional, et ne devrait excéder six mois que dans des cas exceptionnels (point I.1.1.c.iii-iv).

4. L'octroi du droit de vote pour les référendums aux citoyens résidant à l'étranger est souhaitable dans des conditions qui ne soient pas plus onéreuses que celles appliquées aux élections. Il faut toutefois prévoir des mécanismes de prévention des fraudes si l'on accorde le droit de vote aux citoyens résidant à l'étranger. C'est pourquoi, il vaut mieux éviter de maintenir ces personnes sur le même registre que les résidents du pays, mais les autoriser à voter à l'étranger ou depuis l'étranger ; cela permettra d'ailleurs l'exercice effectif de leur droit de vote, qui est improbable s'ils doivent retourner dans leur pays dans le seul but de voter (point I.1.1.c.iv).

2. Le suffrage égal

2.2. L'égalité des chances

5. Dans le domaine des votations comme dans celui des élections, le respect de l'égalité des chances est de première importance. Si, dans une élection, l'égalité doit être assurée entre les partis et entre les candidats, la reproduction pure et simple de ce principe dans le cas d'un référendum peut conduire à une situation insatisfaisante. Dans les pays qui connaissent l'initiative populaire ou le référendum facultatif, ceux-ci n'émanent souvent pas d'un parti politique, et peuvent même proposer une option qui est rejetée par les partis les plus importants – comme la réduction du nombre de parlementaires voire du financement public des partis. Par conséquent, les lignes directrices mettent l'accent sur l'égalité entre partisans et adversaires du projet soumis au vote, notamment en ce qui concerne la couverture par les médias, y compris dans les émissions d'information, ainsi que les subventions publiques et les autres formes de soutien (points I.2.2.a-e).

6. Il serait exagéré d'exiger dans tous les cas un équilibre parfait entre partisans et adversaires d'un texte. Il se peut en effet qu'un certain consensus se dégage dans un sens ou dans l'autre -

¹⁶ [CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#), pp. 19 ss.

notamment en cas de référendum obligatoire sur un projet qui a nécessité une majorité qualifiée au Parlement. Cependant, un accès aux médias publics doit toujours être garanti aux tenants du oui et à ceux du non. Dans la mesure où cette condition est réalisée, il peut être tenu compte du nombre de partis politiques soutenant chaque option ou de leurs résultats électoraux, en particulier dans les émissions d'information (point I.2.2.c). Pour les débats diffusés dans les médias publics, un équilibre strict doit être assuré entre partisans et adversaires du projet (point I.2.2.b).

7. De même, il est souhaitable que l'égalité en matière de subventions publiques et d'autres formes de soutien soit assurée entre les partisans et les adversaires du projet. Les prestations peuvent être réservées aux partisans et adversaires du projet qui représentent un pourcentage minimal du corps électoral, à la condition que chaque camp en bénéficie de manière équilibrée. Si l'égalité est assurée entre partis politiques, elle peut être stricte ou proportionnelle, et tenir compte des résultats électoraux de ceux-ci. Cependant, l'attribution de fonds aux seuls partis n'est pas la solution idéale, comme déjà indiqué (point I.2.2.d).

8. «La réglementation du financement des partis politiques est essentielle pour assurer l'indépendance des partis contre toute influence indue de donateurs privés, d'organismes publics et d'État, et pour garantir la possibilité à tous les partis de s'affronter dans le respect du principe d'égalité des chances et pour assurer la *transparence* dans le financement politique »¹⁷. Selon les normes internationales, la législation doit réglementer le financement privé, y compris les dons, les contributions en nature et le financement par des tiers, ainsi que les prêts. Il est souhaitable de prévoir des plafonds pour les dons individuels et d'exclure les dons des personnes morales afin de limiter la capacité de certaines catégories de personnes ou de groupes à acquérir une influence politique et à influencer le processus décisionnel par le biais d'avantages financiers¹⁸. En outre, comme souligné par le Comité des droits de l'homme des Nations Unies dans l'Observation générale n° 25, « il peut être justifié d'imposer des limites raisonnables aux dépenses consacrées aux campagnes électorales si cela est nécessaire pour garantir que le libre choix des électeurs ne soit pas subverti ni le processus démocratique faussé par des dépenses disproportionnées en faveur de tout candidat ou parti »¹⁹. Cela vaut aussi pour les questions soumises à référendum.

2.3. Egalité et minorités nationales

9. Comme en matière électorale, il peut parfois se justifier de tenir compte de la situation particulière des minorités nationales et de faire une exception aux règles normales de décompte des voix. On pensera avant tout à un vote sur l'autonomie d'un territoire où une minorité vit de façon relativement concentrée : une double majorité des électeurs votant sur ce territoire et dans l'ensemble du pays pourrait être exigée. Le principe de la proportionnalité doit être respecté.

3. Le suffrage libre

3.1. La libre formation de la volonté de l'électeur²⁰

10. En cas d'élections, l'intervention des autorités en faveur d'une liste ou d'un candidat est inadmissible : leur devoir de neutralité est absolu. Une autorité ne saurait utiliser sa position, voire

¹⁷ Commission de Venise et OSCE/BIDDH, Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques -2^e édition, [CDL-AD\(2020\)032](#), par. 204.

¹⁸ Voir par exemple Commission de Venise et OSCE/BIDDH, Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques -2^e édition, [CDL-AD\(2020\)032](#), par. 204ss.

¹⁹ Comité des droits de l'homme des Nations Unies, Observation générale n° 25 : Le droit de prendre part à la direction des affaires publiques, le droit de vote et le droit d'accéder, dans les conditions générales d'égalité aux fonctions publiques (art. 25) : 12/07/96.CCPR/C/21/Rev.1/Add.7, par. 19.

²⁰ Le terme "électeur" est compris ici largement, il concerne le citoyen (éventuellement le ressortissant étranger) qui a droit de participer à un référendum.

des fonds publics, pour se maintenir en place ; elle ne doit pas non plus le faire en faveur de ses partisans dans un autre organe.

11. En cas de référendum, la situation est différente, car il est légitime que les différents organes de l'Etat fassent part de leur point de vue dans le débat pour ou contre le texte soumis au vote. Cependant, ils ne doivent pas abuser de leur position. Il s'impose en tout cas d'interdire l'usage de fonds publics à des fins de propagande, pour garantir l'égalité des chances et la libre formation de la volonté de l'électeur. En outre, les autorités publiques, quel que soit leur niveau (national, régional ou local), ne doivent pas se livrer à une propagande excessive et unilatérale, mais faire preuve d'objectivité. Cela n'implique évidemment pas qu'elles ne prennent pas parti, mais elles doivent fournir un certain nombre d'informations nécessaires pour que l'électeur puisse se former une opinion éclairée. Les électeurs doivent pouvoir prendre connaissance suffisamment à l'avance, non seulement du texte soumis au vote, mais surtout d'explications circonstanciées (point I.3.1.d).

12. Le texte comme le rapport explicatif ou la propagande équilibrée doivent être envoyés personnellement aux citoyens suffisamment tôt avant le vote (deux semaines auparavant au moins).

13. La clarté de la question est un élément fondamental de la libre formation de la volonté de l'électeur. 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, notamment en mentionnant les effets supposés de l'acceptation ou du rejet du texte. Les électeurs doivent pouvoir répondre aux questions posées seulement par oui, par non ou par un vote blanc. Une question ouverte nécessitant une réponse plus détaillée ne doit pas être posée. Enfin, l'électeur doit connaître la portée de son vote, et donc les effets juridiques du référendum (est-il décisionnel ou consultatif ? un vote positif entraîne-t-il l'adoption d'un texte ou son abrogation, ou n'est-il qu'une étape d'une procédure plus longue ?) Il est souhaitable que les questions suivent un format fixe. Des questions à choix multiple peuvent être envisagées (point I.3.1.c).

14. Il est essentiel qu'un *organe impartial* exerce un contrôle préalable (formel) de la clarté de la question posée (point I.3.1.d) et fournisse une information équilibrée. Cet organe peut, mais ne doit pas, être l'organe chargé de l'organisation du référendum²¹.

15. La meilleure solution consiste en ce que les autorités transmettent aux électeurs un rapport explicatif, qui présente non seulement le point de vue des autorités législatives ou exécutives ou celui des personnes qui le partagent, mais aussi celui des personnes ayant un point de vue opposé, de manière équilibrée. On peut aussi envisager que les autorités envoient aux électeurs une propagande équilibrée préparée par les partisans et les adversaires du projet – qui correspond, *mutatis mutandis*, aux professions de foi des candidats mises à la disposition des citoyens avant certaines élections (point I.3.1.e), les partisans comme les opposants à chaque question fournissant un document.

16. L'information doit être disponible dans les langues officielles et dans les langues des minorités nationales. Cela concerne non seulement le rapport explicatif et l'information additionnelle, mais, bien plus, la question soumise au vote. L'information dans les langues des minorités nationales qui n'apparaît pas sur le bulletin de vote lui-même, comme le rapport explicatif, doit être facilement accessible, y compris dans le bureau de vote.

17. Les lignes directrices révisées mentionnent le principe de transparence, qui n'apparaissait pas dans la première version du Code. Ce principe se réfère en premier lieu au financement, et en particulier à l'origine des fonds de campagne²². Il concerne aussi une question qui était encore

²¹ Sur l'organisation et le contrôle du référendum par un organe impartial, voir ci-dessous II.4.1.

²² Voir ci-dessous II.4.3.

secondaire en 2007 mais est maintenant devenue cruciale : l'origine des messages véhiculés pendant la campagne. L'importance des campagnes par internet implique aussi que les intermédiaires d'internet permettent l'accès aux données relatives à la publicité politique payante (point I.3.1.g).

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

18. Le paragraphe sur le vote électronique a été adapté à la nouvelle recommandation en la matière, la recommandation CM/Rec(2017)5 sur les normes relatives au vote électronique (point I.3.2.a.iv).

19. Compte tenu des particularités du référendum - il ne voit pas seulement s'opposer des partis mais aussi d'autres groupements qui ne visent pas à la représentation dans des organes élus -, il convient de rendre les bureaux de vote accessibles, pendant le vote lui-même et le décompte, aux représentants – même indépendants des partis - des partisans et adversaires du projet, ainsi que d'observateurs désignés par ceux-ci (points I.3.2.a.x et xiii).

20. Les lignes directrices mettent aussi l'accent sur un autre aspect de la libre expression de la volonté de l'électeur, qui s'impose aussi en matière d'élections mais qui risque davantage d'être violé dans le domaine du référendum. Les électeurs doivent pouvoir voter lorsque cela est prévu par la loi et, plus largement, s'exprimer, en conformité avec l'ordre juridique, en particulier avec les règles de procédure ; en outre, ils ont droit à la constatation exacte du résultat (voir le point I.3.2.b). En particulier, le délai prévu par la loi doit être respecté. Les autorités peuvent en effet être tentées, en cas de demande de référendum ou d'initiative populaire émanant d'une fraction du corps électoral, de faire traîner la procédure jusqu'à ce que la question ne soit plus d'actualité.

4. Le suffrage secret

21. Les lignes directrices établissent clairement que le suffrage secret est non seulement un droit mais aussi un devoir, et que ce devoir ne s'étend pas au-delà du bureau de vote, car il ne limite pas le droit des électeurs d'exprimer leur opinion en dehors du bureau de vote. Des sanctions pour violation du secret du vote pourraient s'appliquer par exemple en cas de prise et de publication de photos d'un bulletin de vote dans l'isoloir, ou si elles sont montrées à des tiers après le vote. Les sanctions doivent être efficaces et proportionnées (voir aussi les points I.2.2.i, I.3.1.h, I.3.2.a.xv et II.4.1.b).

II. Les conditions de la mise en œuvre des principes

1. La prééminence du droit

22. Le principe de la prééminence du droit, qui est l'un des trois piliers du Conseil de l'Europe avec la démocratie et les droits de l'homme²³, s'impose en matière de référendums comme dans tous les autres domaines (du droit). Le principe de la souveraineté du peuple ne lui permet pas de se prononcer en dehors des règles juridiques. D'une part, le recours au référendum ne doit être possible que dans les cas prévus par la Constitution ou une loi conforme à la Constitution, et les règles de la procédure référendaire doivent être suivies. En aucun cas, les référendums ne peuvent être utilisés comme un mécanisme alternatif à celui que l'ordre juridique prévoit pour amender la Constitution ou la législation. D'autre part, le référendum doit se tenir lorsqu'il est prévu par l'ordre juridique (point I.3.2.b.i).

²³ Voir le Préambule du Statut du Conseil de l'Europe (STE 001) et la liste des critères de l'Etat de droit ([CDL\(2016\)007](#)).

3. Niveaux normatifs et stabilité du droit référendaire

23. Le texte des lignes directrices sur la tenue des référendums est un peu moins contraignant que le code de bonne conduite en matière électorale²⁴ quant à l'exigence d'un rang législatif pour toutes les règles en matière de référendum – à l'exception des règles techniques et de détail –, et emploie le terme « devraient » plutôt que « doivent ». Au cas où la demande de référendum émane de l'exécutif, il en est en effet envisageable qu'il en définisse les conditions. Cependant, une telle situation n'est pas vraiment satisfaisante, et, en règle générale, les règles du droit référendaire devraient avoir au moins rang législatif et ne devraient pas être adoptées ponctuellement pour un référendum particulier (point II.3.a).

24. En ce qui concerne la stabilité du droit, il est préférable que le droit référendaire relève des Constitutions nationales et de lois adoptées bien à l'avance. En tout cas, il faut éviter une législation *ad hoc* pour la tenue des référendums. La définition des éléments fondamentaux du droit référendaire, qui ne devraient pas pouvoir être modifiés moins d'un an avant un référendum, du moins s'ils figurent dans une loi ordinaire, tient compte des spécificités du référendum, en retenant les règles relatives à la validité formelle et matérielle des textes et aux effets du référendum. Elle met aussi l'accent sur l'importance des normes relatives au droit de vote et aux listes électorales, ainsi qu'à l'accès des partisans et adversaires du projet aux médias publics. Elle doit en outre être comprise en rapport avec la déclaration interprétative sur la stabilité du droit électoral de la Commission de Venise²⁵ : en particulier, la stabilité du droit référendaire ne peut pas être invoquée pour maintenir une situation contraire aux normes du patrimoine européen en matière de référendum ni faire obstacle à la mise en œuvre des recommandations des organisations internationales. Par ailleurs, comme il est rare que la date d'un référendum soit connue un an ou plus à l'avance (alors que les élections ont en général lieu à intervalle fixe), ce n'est pas tant la révision législative qui est à exclure dans l'année précédant la votation, que son application dans l'année qui suit son adoption, dans le cas où une manipulation pourrait être soupçonnée (point II.3.b).

25. L'exception à l'exigence d'un an de stabilité, dans le cas où le droit référendaire est traité « au niveau constitutionnel ou à un niveau supérieur à celui de la loi ordinaire », figure toujours dans le texte révisé (point II.3.b). Il s'agit d'un moyen de garantir un consensus avec l'opposition lorsque la majorité n'est pas en mesure de changer ces textes toute seule, et non d'un chèque en blanc à un gouvernement qui serait en mesure de changer à tout moment de telles règles supérieures sans compromis avec l'opposition.

26. De manière plus générale, toute réforme de la législation électorale destinée à être appliquée à un référendum doit intervenir suffisamment tôt pour qu'elle lui soit réellement applicable²⁶. Un amendement tardif des règles techniques peut conduire à une application controversée ou à des difficultés pour les administrations électorales et dès lors délégitimer tout le processus. Il est souhaitable de procéder aux amendements au moins trois mois avant le référendum.

27. La Commission a indiqué clairement dans plusieurs avis que, dans le domaine des référendums comme dans celui des élections, l'adoption de la législation devrait (autant que possible) avoir lieu par un large consensus après de vastes consultations publiques avec toutes les parties prenantes concernées, même si cette adoption a lieu bien avant le vote²⁷. Cela a été reflété au point II.3.c.

²⁴ CDL-AD(2002)023rev, II.2.a.

²⁵ CDL-AD(2005)043.

²⁶ Cf. Commission de Venise, [CDL-AD\(2005\)043](#), Déclaration interprétative sur la stabilité du droit électoral, II.5.

²⁷ Cela concerne bien sûr la législation sur les référendums, non la législation à adopter par référendum.

4. Les garanties procédurales

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

28. Dans les pays où il existe une longue tradition d'impartialité de l'administration en matière électorale, le Code, tout comme le Code de bonne conduite en matière électorale, n'exige pas que des commissions indépendantes soient en charge de toute la procédure (point II.4.1.a). En tout cas, un organe impartial – qu'il s'agisse ou non d'une commission électorale centrale chargée d'organiser le vote – devrait traiter bon nombre de questions spécifiques aux référendums, touchant entre autres à la question à soumettre au référendum, aux informations officielles, à la supervision de la conduite de la campagne et au contrôle du financement des partis, aspects détaillés sous II.4.1.b.

29. En particulier, l'organe impartial devrait avoir le pouvoir de déclarer une initiative populaire – ou une demande de référendum – partiellement invalide lorsqu'il est possible de modifier le texte proposé sans le déformer, de façon qu'il soit conforme au droit, et de corriger une question qui est obscure, trompeuse ou suggestive. En cas de violation des règles sur la validité formelle ou matérielle, cet organe peut aussi déclarer une invalidité partielle lorsque les signataires auraient approuvé la partie restante du texte si elle avait été soumise seule au vote, ou encore scinder un texte qui va à l'encontre de l'unité de la matière, de l'unité de la forme ou de l'unité de rang (point II.4.1.b, cf. les points III.1-2).

30. Le Code révisé tient compte des pays où des référendums sont exceptionnels ou pour le moins rares. Dans ces pays, au 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, mais la législation doit définir sa composition *in abstracto*.

31. Là encore, le fait que le référendum n'oppose pas forcément des partis mais mette en cause d'autres acteurs politiques impose de prévoir l'alternative, en ce qui concerne la composition des commissions électorales, entre une représentation équilibrée des partis et une représentation équilibrée des partisans et adversaires du projet (point II.4.1.e).

4.3 L'existence d'un système de recours efficace

32. La version révisée du Code maintient l'absence de préférence entre les recours devant des commissions électorales et devant des tribunaux et l'étend à la plus haute instance. Ainsi, elle ne recommande plus un recours final devant un tribunal, bien qu'elle rappelle qu'une telle option est l'option préférée dans la plupart des Etats membres du Conseil de l'Europe. De plus, le Code indique clairement que l'instance de recours 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. Ces critères sont conformes à la jurisprudence récente de la Cour européenne des droits de l'homme en matière de contentieux électoral²⁸.

33. Les compétences minimales de l'instance de recours ont été précisées en ce sens que le respect de la liberté de vote et le résultat du scrutin sont mentionnés expressément. D'autres éléments spécifiques au référendum et à l'initiative populaire devraient être soumis à un contrôle juridictionnel, du moins en dernière instance : l'aboutissement des initiatives populaires et des demandes de référendums émanant d'une fraction du corps électoral, ainsi que la validité formelle et, le cas échéant, matérielle des textes soumis au référendum. Le contrôle de validité, qu'il soit obligatoire ou facultatif, devrait intervenir avant la soumission du texte au vote : on évitera ainsi que les électeurs ne se prononcent – en vain – sur un texte qui sera ensuite invalidé

²⁸ CEDH [GC], *Mugemangango c. Belgique*, requête n° 310/15, arrêt du 10 juillet 2020, §§ 94ss.

pour contrariété avec le droit supérieur (invalidité matérielle) ou dont le contenu viole les exigences de validité formelle (point II.3.3.d, cf. points III.1-2).

34. Contrairement au cas de l'élection, qui se déroule dans plusieurs circonscriptions, le référendum concerne l'ensemble d'un territoire – que ce soit au niveau de l'Etat ou d'une entité subordonnée. Une annulation partielle des résultats, qui n'affecte pas le résultat global, ne doit donc pas conduire à la répétition du scrutin sur le territoire sur lequel le vote a été annulé, car cette répétition n'aboutirait pas à un autre résultat. En l'absence de répétition de l'ensemble du scrutin, il faut par contre envisager une répétition partielle du scrutin sur une partie du territoire si le résultat global est en cause. Toutefois, une répétition partielle plutôt que totale du scrutin doit être toutefois être envisagée avec prudence, afin d'éviter une concentration massive de moyens de campagne sur un territoire limité (point II.4.3.e).

4.4. Financement

35. 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 (point II.4.4.a). Un écart par rapport aux exigences légales, par exemple un dépassement substantiel des plafonds de dépenses, peut donner lieu à l'annulation d'une votation²⁹. Rappelons que le principe de l'égalité des chances s'impose en matière de financement public, et qu'il est souhaitable que l'égalité des chances soit assurée entre les partisans et les adversaires d'un projet (point I.2.2.d).

36. Le contrôle du financement des partis devrait toujours revenir à un organe impartial, même dans les pays où les référendums sont organisés par l'administration. L'organe impartial chargé de superviser la procédure référendaire devrait disposer de son propre site officiel, où tous les types de dons et de contributions au-dessus d'un montant minimum (à déterminer de cas en cas) devraient être affichés en temps réel ; l'omission d'un tel affichage devrait constituer une violation grave de la loi et être dûment sanctionnée.

37. L'usage de fonds publics par les autorités à des fins de propagande doit être exclu, afin de garantir l'égalité des chances et la libre formation de la volonté de l'électeur (point II.4.4.c, cf. point I.3.1.b).

III. Règles spécifiques

1. La validité matérielle des textes soumis au référendum

38. En vertu du principe de la prééminence du droit, les référendums – même s'ils sont basés sur une initiative ou une requête populaire – n'échappent pas à l'exigence du respect du droit. Cela vaut pour la procédure, mais aussi pour le fond du texte soumis au vote, qui doit respecter l'ensemble du droit supérieur. Ainsi, le référendum législatif doit respecter la Constitution ; le référendum au sein d'une entité fédérée ou régionale doit respecter le droit de l'Etat central, conformément à la répartition des compétences au sein de l'Etat.

39. Quelle que soit la position du droit national sur les rapports entre droit international et droit interne, les textes soumis à référendum ne doivent pas être contraires au droit international ou aux principes statutaires du Conseil de l'Europe (démocratie, droits de l'homme et prééminence du droit). Les lignes directrices révisées ajoutent deux points à cet égard. D'abord, les textes soumis à référendum (comme toute autre révision constitutionnelle ou législative) ne devraient pas être contraires aux conditions d'adhésion au Conseil de l'Europe, comme l'abolition de la

²⁹ Cf . CDL-AD(2002)023rev, par. 107 ss.

peine de mort, ou aux engagements pris par les Etats lorsqu'ils ont adhéré au Conseil de l'Europe. Deuxièmement, il est indiqué clairement qu'il existe des limites générales mais que l'Etat est libre d'en ajouter d'autres, par exemple concernant l'objet des référendums.

40. Afin d'éviter des référendums contraires au droit, les textes invalides formellement ou matériellement ne doivent pas être soumis à référendum. Cela ne fait pas obstacle à la soumission à référendum de textes qui visent directement à dénoncer un traité international, tant que celui-ci est dénonçable.

2. La validité formelle des textes soumis au référendum

41. La validité formelle comprend trois aspects : l'unité de la forme, l'unité de la matière et l'unité de rang.

42. Le texte soumis au référendum peut se présenter sous plusieurs *formes* :

- un *projet rédigé* de texte constitutionnel, législatif ou de tout autre texte
- l'*abrogation* d'un texte en vigueur
- une *question de principe* (par exemple : « êtes-vous en faveur d'un amendement de la Constitution visant à introduire un système présidentiel ? ») ou
- une *proposition concrète* qui n'est pas présentée sous la forme de dispositions spécifiques, dite "*proposition non formulée*" (par exemple : «êtes-vous en faveur d'un amendement de la Constitution réduisant le nombre de sièges du Parlement de 300 à 200 ? »)³⁰.

43. Un vote positif sur un projet rédigé – du moins en cas de référendum décisionnel - signifie l'adoption d'une révision constitutionnelle ou d'une loi (nouvelle ou révisée) et la fin de la procédure, sous réserve d'aspects formels, tels que la publication et la promulgation. Par contre, un vote positif sur une question de principe ou une proposition non formulée n'est qu'une étape, qui sera suivie de la rédaction, puis de l'adoption d'un texte juridique. Mêler projet rédigé et proposition non formulée ou question de principe créerait une confusion qui empêcherait l'électeur de connaître la portée de son vote, et léserait donc sa liberté de vote.

44. La liberté de vote impose encore plus fortement le respect du principe de l'*unité de la matière*. L'électeur ne doit pas être appelé à voter simultanément sur plusieurs questions sans rapport intrinsèque, alors qu'il peut être en faveur de l'une et en défaveur de l'autre. Lorsqu'un texte est révisé sur plusieurs points distincts, plusieurs questions doivent donc être posées aux électeurs. Cependant, la révision totale d'un texte, en particulier d'une Constitution, ne peut par nature porter uniquement sur des points en lien étroit entre eux. Dans ce cas, l'exigence de l'unité de la matière ne s'applique donc pas. Une révision de grande ampleur d'un texte, portant sur plusieurs chapitres, peut être assimilée à une révision totale ; cela n'empêche évidemment pas que les différents chapitres soient soumis séparément au vote populaire³¹.

45. La règle de l'*unité de rang* ne s'impose pas aussi drastiquement que les deux précédentes. Il est toutefois souhaitable qu'une même question ne porte pas simultanément sur deux normes de niveau normatif différent, par exemple une révision constitutionnelle et sa loi d'application.

³⁰ CDL-AD(2005)034, par. 64.

³¹ La possibilité de qualifier de révision totale une révision portant sur plusieurs chapitres pourrait apparaître comme un moyen de contourner la règle de l'unité de la matière. Ce serait oublier que la révision totale d'une Constitution est souvent soumise à une procédure plus lourde qu'une révision partielle.

3. Règles particulières applicables au référendum à la demande d'une fraction du corps électoral et à l'initiative populaire (lorsqu'ils sont prévus par la Constitution)

46. Le référendum (facultatif) à la demande d'une fraction du corps électoral et l'initiative populaire impliquent la récolte de signatures. Les lignes directrices prévoient à cet égard un certain nombre de normes, qui ne seront pas toutes détaillées ici.

47. La possibilité de récolter des signatures peut être limitée aux électeurs inscrits. Elle peut être étendue à toute personne, y compris les étrangers et les mineurs capables de discernement (c'est souhaitable pour les textes concernant leur statut) (point III.3.d).

48. La récolte de signatures sur la voie publique peut être soumise à autorisation. Comme pour toute restriction des droits fondamentaux, un refus d'autorisation doit respecter les principes de la base légale, de l'intérêt public, de la proportionnalité et de l'égalité (point III.3.e).

49. La récolte des signatures devrait être une activité gratuite, et non financée par des fonds privés. Si la rémunération est autorisée, elle ne doit concerner que les personnes récoltant les signatures, et non les électeurs qui signent l'initiative populaire et la demande de référendum ; elle doit être réglementée, par le plafonnement aussi bien de la somme globale allouée que de la somme allouée à chaque personne récoltant des signatures (point III.3.f).

50. Il est important que toutes les signatures soient 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 (point III.3.g). Une initiative ou une demande de référendum ne doit pas être considérée comme ayant ou n'ayant pas abouti sur la base d'un échantillon, qui pourrait comporter un nombre anormal de signatures invalides ou, au contraire, ne pas en comporter alors que d'autres feuilles de signatures en seraient truffées³².

51. Comme souligné par l'Assemblée parlementaire, « seuls les sujets susceptibles de susciter un intérêt public significatif devraient, dans la mesure du possible, être soumis à référendum »³³. Comme il n'est pas réaliste de définir à l'avance ce qui est susceptible de susciter un intérêt public significatif, la meilleure manière de répondre à cette exigence est de demander un nombre suffisamment important de signatures, sans rendre la possibilité de la tenue d'un référendum purement théorique. Les lignes directrices révisées recommandent que le nombre de signatures soit proportionnel au nombre d'électeurs inscrits, afin de ne pas avoir à adapter régulièrement la législation à l'évolution de ce nombre (point III.3.c).

4. Parallélisme des formes et normes relatives au référendum

52. Lorsque le référendum est décisionnel, les autorités doivent respecter la décision populaire. Les lignes directrices prévoient ainsi que pendant un certain délai d'attente (jusqu'à la fin de la législature), un texte refusé par référendum ne doit pas être adopté par une procédure non référendaire. Une norme analogue s'applique à la révision d'une disposition acceptée par la voie référendaire (points III.4.a.i-iii).

³² Cf., en matière de présentation des candidatures aux élections, CDL-AD(2002)023rev, I.1.3.iv.

³³ Résolution 2251(2019), par. 4.4.

53. Deux exceptions sont prévues :

- lorsque la Constitution prévoit le référendum pour la révision totale d'un texte (en pratique la Constitution elle-même) mais non pour sa révision partielle, une révision partielle de ce texte ne doit pas forcément être soumise au vote populaire (point III.4.a.iv) ; la révision partielle doit se conformer au principe de l'unité de la matière, ce qui devrait prévenir les abus ;
- le Parlement révisé sans référendum une norme juridique supérieure et contraire à celle qui a été adoptée en votation populaire ; conformément au principe de la hiérarchie des normes, il est en droit de le faire³⁴ ; cela devrait toutefois être évité pendant un certain délai (point III.4.a.v).

54. Les exigences qui précèdent ne s'appliquent évidemment pas en matière de référendum consultatif.

55. L'adoption d'un texte à la demande d'une autorité autre que le Parlement, comme le chef de l'Etat ou le gouvernement, ne doit pas figer la situation juridique *ad aeternam*. C'est pourquoi, il est prévu que ce texte puisse être révisé, soit par la voie parlementaire, soit à la demande d'une fraction du corps électoral, le cas échéant après expiration d'un délai d'attente (point III.4.c). En cas d'adoption d'un texte suite à une initiative populaire, le peuple doit pouvoir se prononcer à nouveau sur la question si cela est demandé par une autre initiative populaire, du moins après l'expiration d'un éventuel délai d'attente (point III.4.b). Cela n'exclut pas la compétence du Parlement de statuer sur la question après un tel délai d'attente.

56. Les propositions de limiter la possibilité offerte par la Constitution d'organiser des référendums devraient avoir une légitimité populaire directe, c'est-à-dire qu'il est souhaitable qu'elles soient soumises au référendum obligatoire ou au référendum facultatif à la demande d'une fraction du corps électoral. En tout cas, si le Parlement souhaite réduire les droits populaires par une loi, il ne devrait pouvoir le faire que par un acte soumis à l'une de ces formes de référendum (point III.4.d).

5. Modalités de vote

57. Les lignes directrices révisées maintiennent le principe que, de préférence, les questions soumises au référendum ne devraient permettre que de répondre par oui, non ou un vote blanc (question binaire) (point III.5.a). Toutefois, des exceptions (référendums à choix multiple) sont possibles dans des cas spécifiques. D'abord, comme déjà indiqué dans la première version des lignes directrices, lorsque le Parlement oppose un texte mais désire aller dans une direction semblable, il est très utile qu'il puisse soumettre simultanément un contre-projet au vote populaire. Deuxièmement, deux ou plusieurs alternatives peuvent être proposées. Les lignes directrices indiquent clairement que, dans ce cas, seuls les textes qui ont reçu une majorité absolue peuvent être considérés comme acceptés, que les questions binaires doivent recevoir une réponse par « oui » ou par « non », et que le vote pour le *statu quo* doit être possible. L'adoption de règles plus détaillées revient au Parlement national, en particulier la question de savoir s'il est possible de voter « oui » à plusieurs questions simultanément ; les lignes directrices prévoient plusieurs possibilités de traiter le cas où plusieurs options obtiennent une majorité : l'application de l'option qui a réuni le plus grand nombre de voix ; une question subsidiaire – l'option qui a obtenu le plus de voix à la question subsidiaire est adoptée – ; un scrutin de ballottage ; un système de vote préférentiel (alternatif) (point III.5.b).

6. Avis du Parlement

58. En cas d'initiative populaire, il est important que le peuple connaisse l'avis du Parlement. C'est pourquoi, les lignes directrices prévoient que celui-ci fasse part de son avis.

³⁴ CDL-INF(2000)013.

59. L'avis du Parlement s'impose d'autant plus lorsque le recours au référendum émane de l'exécutif. L'électeur doit dès lors être informé de la prise de position du Parlement.

60. La consultation du Parlement ne doit pas conduire à des manœuvres dilatoires. Dès lors, la loi doit prévoir un délai dans lequel l'avis du Parlement doit être rendu, et un délai dans lequel le vote populaire doit avoir lieu, au besoin sans l'avis du Parlement si celui-ci ne s'est pas prononcé à temps.

61. En cas de référendum régional ou local, l'assemblée de la collectivité régionale ou locale tient un rôle similaire à celui tenu par le Parlement au niveau national.

7. Quorum et majorités spéciales

62. En se fondant sur son l'expérience en matière référendaire, et conformément au rapport de l'Assemblée parlementaire de 2019, la Commission de Venise confirme sa recommandation de ne pas prévoir en principe des règles relatives aux quorums (seuils)³⁵.

63. Le quorum (taux minimal) de participation a pour résultat que les adversaires d'un projet ont intérêt à s'abstenir plutôt qu'à voter non. Ainsi, si 48 % des électeurs sont favorables à un projet, 5 % défavorables et 47 % entendent s'abstenir, il suffit aux 5 % d'opposants de désertier les urnes pour imposer leur point de vue, pourtant largement minoritaire. Leur absence de la campagne risque d'ailleurs d'augmenter le nombre des abstentions et donc les chances que le quorum ne soit pas atteint. L'encouragement de l'abstention comme l'imposition d'une opinion minoritaire ne sont pas sains pour la démocratie (point III.7.a). En outre, la tentation est alors grande de falsifier le taux de participation, face à une faible opposition.

64. Le quorum d'approbation (approbation par un pourcentage minimal des électeurs inscrits) peut mener lui aussi à l'impasse, car il peut être si élevé que le changement en devienne excessivement difficile. Si un texte est approuvé – surtout s'il l'est largement – par la majorité des votants sans que ce quorum ne soit atteint, la situation politique est très problématique, la majorité se considérant privée de sa victoire sans raison suffisante ; les risques de falsification du taux de participation sont les mêmes qu'en cas de quorum de participation.

65. Un quorum d'approbation est toutefois acceptable pour les référendums sur des questions revêtant une importance constitutionnelle fondamentale. Une alternative pourrait être l'exigence d'une majorité qualifiée. L'existence d'une question revêtant une importance constitutionnelle fondamentale devrait être admise uniquement dans des circonstances exceptionnelles, qui impliquent par exemple un changement fondamental du système politique (par exemple de fédéral à centralisé ou de fortement présidentiel à parlementaire, ou vice-versa) ou, lorsqu'elle est permise par la Constitution, la sécession (point III.7.b). En outre, 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 Etats fédéraux et régionaux, en particulier en cas de révision constitutionnelle (point III.7.c).

8. Effets du référendum

66. Afin que l'électeur se prononce en connaissance de cause, il est impératif qu'il connaisse les effets de son vote. Par exemple, la Constitution ou la loi doivent déterminer si le référendum est décisionnel ou consultatif (point III.8.a, cf. le point I.3.1.c relatif à la liberté de vote).

67. Lorsqu'un référendum porte sur une question de principe ou sur une proposition formulée en termes généraux, il peut être difficile pour les électeurs de connaître les conséquences de

³⁵ Doc. 14791, 3.4.2.

leur vote. Les électeurs doivent donc être informés de la suite proposée avant le vote (point III.8.b).

68. Lorsqu'un référendum décisionnel porte sur une question de principe ou une proposition non formulée, il appartient au Parlement de mettre en œuvre la décision du peuple. Or, le Parlement peut faire de l'obstruction, notamment lorsque ses intérêts directs sont en jeu (la réduction des membres du Parlement ou de leurs indemnités, par exemple). Afin d'éviter une telle obstruction, des règles précises, de nature constitutionnelle ou législative, doivent régler la suite de la procédure après un référendum décisionnel sur une question de principe ou une proposition non formulée (point III.8.c). Un recours juridictionnel devrait être possible en cas d'inaction du Parlement.

69. Dans le cas de référendums consultatifs, l'exécutif ou le législatif devrait au moins recommander une ligne de conduite (point III.8.a).

9. Date du référendum

70. Plus encore que les procédures parlementaires, celles qui conduisent à un référendum devraient laisser suffisamment de temps à une réflexion approfondie. Dès lors, il est souhaitable que le processus dure au moins plusieurs mois avant le vote, sans compter le temps dédié à la récolte des signatures dans le cas d'initiatives populaires. Le délai minimal absolu entre la convocation d'un référendum et le jour du scrutin devrait être de quatre semaines, et la durée de la campagne ne doit pas être plus courte que pour des élections ordinaires (point III.9.a). D'un autre côté, les autorités ne devraient pas repousser indéfiniment la tenue du référendum, en particulier afin de prévenir l'adoption d'une initiative populaire. Dès lors, la loi devrait prévoir un délai maximal entre la présentation des signatures pour un référendum ou une initiative populaire et la tenue du scrutin (point III.9.b).

71. Alors que la tenue simultanée d'élections et de référendums peut être opportune d'un point de vue pratique, il faut éviter la confusion entre les questions qui se posent lors d'une élection et d'un référendum. Dans certains cas, des règles différentes en matière de droit de vote pour les élections et les référendums peuvent ajouter à la confusion. Pour ces raisons, les lignes directrices recommandent 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 (point III.9.c).