



Strasbourg, le 22 avril 2026

CDL-PI(2026)006

Or. angl.

COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT
DU CONSEIL DE L'EUROPE
(COMMISSION DE VENISE)

ISLANDE

AVIS URGENT

SUR

**LA COMPATIBILITÉ AVEC LES NORMES INTERNATIONALES
DE LA QUESTION RÉFÉRENDAIRE
SUR LES NÉGOCIATIONS D'ADHÉSION À L'UE**

**Rendu le 22 avril 2026 conformément à l'article 14 bis
du règlement intérieur révisé de la Commission de Venise**

sur la base des observations de

M. Nicos C. ALIVIZATOS (membre, Grèce)
Mme Monique JAMETTI GREINER (membre suppléante, Suisse)
M. Oliver KASK (membre suppléant, Estonie)

Table des matières

I.	Introduction	3
II.	Contexte	3
III.	La demande de la commission des affaires étrangères et la portée de l'avis	5
IV.	Normes internationales	5
V.	Cadre juridique des référendums en Islande	7
VI.	Analyse	8
	A. Clarté, intelligibilité et exactitude de la question	9
	B. Sécurité juridique et prévisibilité	11
	C. Respect des normes internationales	12
VII.	Conclusion	13

I. Introduction

1. Par courrier du 27 mars 2026, M. Pawel Bartoszek, président de la commission des affaires étrangères du Parlement islandais, a sollicité, au nom de la commission, un avis urgent de la Commission de Venise du Conseil de l'Europe sur la question de la compatibilité avec les normes internationales du projet de résolution parlementaire prévoyant un référendum, et ce sur la base de trois questions spécifiques concernant sa clarté, son intelligibilité et son exactitude ; sa conformité au principe de sécurité juridique ; et son respect des normes internationales.

2. Le 31 mars 2026, le Bureau de la Commission de Venise a autorisé la préparation de l'avis selon la procédure d'urgence, conformément à l'article 14 bis du Règlement intérieur révisé de la Commission.

3. M. Nicos Alivizatos, Mme Monique Jametti Greiner et M. Oliver Kask ont agi en tant que rapporteurs pour cet avis.

4. Le présent avis urgent a été élaboré sur la base de la traduction en anglais de la loi électorale de 2021 ainsi que des décisions et informations pertinentes fournies par les autorités islandaises. Il se peut que cette traduction ne reflète pas fidèlement la version originale sur tous les points.

5. Le présent avis urgent a été rédigé sur la base des commentaires préparés par les rapporteurs. En raison de l'urgence de la question, aucune réunion n'a pu être organisée avec les autorités pendant sa préparation, mais des informations factuelles ont été demandées et fournies par écrit. Conformément au paragraphe 10 du Protocole de la Commission de Venise sur l'élaboration des avis urgents ([CDL-AD\(2018\)019](#)), le projet d'avis urgent a été transmis aux autorités islandaises le 17 avril 2026 pour commentaires. L'avis urgent a ensuite été rendu le 22 avril 2026, conformément à l'article 14 bis du règlement intérieur révisé de la Commission de Venise. Il sera soumis à la Commission pour approbation lors de sa 147^e session plénière (Venise, 12-13 juin 2026).

II. Contexte

6. En juillet 2009, le gouvernement de coalition formé par les sociaux-démocrates et les Verts de gauche a déposé une demande d'adhésion à l'Union européenne. Le 17 juin 2010, l'UE a accordé à l'Islande le statut de pays candidat, approuvant ainsi officiellement l'ouverture des négociations d'adhésion. Dès le début, ce processus a été contesté sur le plan politique tant au sein du Parlement qu'au sein des principaux partis politiques, en particulier le Parti de l'indépendance et le Parti progressiste, qui ont insisté sur l'importance de préserver la souveraineté nationale. À la suite des élections de 2013, le Parti progressiste et le Parti de l'indépendance ont formé le gouvernement et suspendu les négociations d'adhésion à l'UE. Le 12 mars 2015, le ministre des Affaires étrangères a informé l'UE que le gouvernement islandais avait décidé de suspendre complètement les négociations d'adhésion et n'avait pas l'intention de les reprendre¹. La question de savoir si les négociations ont effectivement pris fin semble faire l'objet d'un débat au sein de la société islandaise.

7. À la suite des élections de 2024, le gouvernement actuel a été formé par l'Alliance sociale-démocrate, le Parti de la réforme et le Parti populaire. Le 6 mars 2026, le gouvernement a présenté au Parlement (l'Althingi) une proposition de résolution visant à organiser un référendum le 29 août 2026 sur l'opportunité de poursuivre ou non les négociations sur l'adhésion de l'Islande à l'Union européenne. Le programme de la coalition prévoyait qu'un

¹ [Islande - Élargissement et voisinage oriental - Commission européenne](#)

référendum sur la réouverture éventuelle des négociations d'adhésion à l'UE serait organisé avant la fin de l'année 2027.

8. Après l'annonce du référendum en mars 2026, le gouvernement a lancé une campagne d'information visant à promouvoir cette initiative. Le site web officiel du gouvernement fournissait des informations sur le référendum proposé et informait les électeurs au sujet de l'initiative, des négociations d'adhésion précédentes et de la situation au moment où les négociations avaient été interrompues². Il est indiqué que « si le résultat du référendum est une reprise des négociations, et que celles-ci aboutissent par la suite, un deuxième référendum sera alors organisé pour demander aux électeurs islandais si l'Islande doit, en fait, adhérer à l'UE ».

9. Conformément à l'article 13.1.6 du règlement intérieur de l'Althingi³, la commission des affaires étrangères :

« [...] est chargée des relations avec les États étrangers et les organisations internationales, de la défense et de la sécurité, du commerce d'exportation, des questions relatives à l'Espace économique européen et au développement international, ainsi que des affaires étrangères et internationales en général. En outre, la commission examine les rapports des commissions internationales ainsi que le rapport du ministre des Affaires étrangères sur les affaires étrangères et internationales et les questions relatives à l'EEE. »

10. Le ministre des Affaires étrangères a élaboré un projet de résolution concernant la tenue d'un référendum, précisant notamment son objet, la formulation de la question et ses effets juridiques, qui doit être adopté par l'Althingi, et l'a soumis à la commission des affaires étrangères. Conformément à l'article 45 du règlement intérieur, une telle résolution ne peut être adoptée qu'après avoir été approuvée en deux lectures.

11. La première lecture du projet de résolution sur l'opportunité d'organiser un référendum sur la poursuite des négociations d'adhésion de l'Islande à l'UE a eu lieu le 17 mars 2026, et la deuxième lecture devrait avoir lieu après les élections locales prévues le 16 mai 2026.

12. La commission des affaires étrangères a sollicité l'avis de la commission constitutionnelle et de contrôle de l'Althingi, qui devrait être rendu au plus tard le 27 avril 2026. La commission a également lancé un appel à commentaires publics, dont la date limite de soumission était fixée au 7 avril 2026. Les commentaires peuvent encore être soumis après cette date et seront publiés aux côtés des contributions antérieures sur le site web du Parlement. Selon les informations reçues des autorités, 40 commentaires avaient été soumis au 20 avril 2026.

13. Le 10 avril 2026, la Commission électorale nationale a transmis son avis à la commission des affaires étrangères conformément à l'article 52, paragraphe 1, de la loi électorale. La Commission électorale nationale a estimé que la question devait être formulée « de manière plus ouverte afin de ne pas impliquer de prise de position sur l'état d'avancement des négociations de l'Islande avec l'Union européenne ».

14. La commission des affaires étrangères invitera les parties prenantes à comparaître devant elle en avril 2026. Lors de son examen du projet de résolution parlementaire, la commission des affaires étrangères discutera de la proposition et évaluera les commentaires et avis qu'elle aura reçus des différentes parties prenantes nationales. La commission des affaires étrangères préparera le sujet en vue du débat en séance plénière et pourra soumettre son

² [Gouvernement islandais | Proposition du gouvernement islandais d'organiser un référendum sur la poursuite des négociations d'adhésion à l'UE.](#)

³ Voir [le règlement intérieur de l'Althingi | Alþingi.](#)

avis à l'assemblée plénière, qu'il soit unanime ou qu'il reflète une opinion majoritaire ou minoritaire. Ces avis peuvent proposer l'approbation de la proposition, des amendements à celle-ci ou son rejet.

15. Afin de respecter le calendrier proposé par le gouvernement, la résolution doit être adoptée par l'Althingi au plus tard le 29 mai 2026⁴. Lors de la deuxième lecture, un amendement concernant la date proposée pourra être déposé si la deuxième lecture est toujours en cours après le 29 mai 2026.

III. La demande de la commission des affaires étrangères et la portée de l'avis

16. Le gouvernement a proposé à l'Althingi la question référendaire suivante :

*« Faut-il poursuivre les négociations sur l'adhésion de l'Islande à l'Union européenne ?
 Oui, les négociations sur l'adhésion de l'Islande à l'Union européenne doivent-elles se poursuivre ?
 Non, les négociations sur l'adhésion de l'Islande à l'Union européenne ne devraient pas être poursuivies. »*

17. La commission des affaires étrangères de l'Althingi a soumis les trois questions suivantes, étroitement liées, à la Commission de Venise :

1. Clarté, intelligibilité et exactitude

La question référendaire proposée, telle qu'elle est actuellement formulée, est-elle suffisamment claire et précise pour permettre aux électeurs de faire un choix éclairé ? Dans le débat national, il a été avancé que le terme « poursuivre » pourrait nuire à la clarté de la question, compte tenu du temps écoulé depuis la dernière phase active des négociations. À l'inverse, le gouvernement soutient que la formulation est claire et reflète fidèlement le processus envisagé. La Commission estime-t-elle que la formulation actuelle répond aux normes internationales en matière de clarté et de précision ?

2. Sécurité juridique

La formulation proposée répond-elle aux exigences de sécurité juridique et de prévisibilité ? La question, telle qu'elle est formulée, fournit-elle une base juridique suffisamment claire pour les actions ultérieures des pouvoirs législatif et exécutif ?

3. Conformité aux normes internationales

La question référendaire proposée est-elle conforme aux normes européennes pertinentes en matière de référendums, en particulier au Code de bonne conduite en matière référendaire ?

18. Le présent avis traitera de ces trois questions et n'abordera pas la question de savoir si l'Islande devrait ou non adhérer à l'UE.

IV. Normes internationales

19. Les normes internationales relatives aux référendums, telles qu'élaborées par la Commission de Venise dans son Code de bonne conduite en matière référendaire, reposent sur le principe fondamental du suffrage libre, qui exige que les électeurs puissent se forger et

⁴ Conformément à l'article 2 de la loi électorale de 2021.

exprimer librement leur opinion. Les normes internationales applicables aux exigences relatives aux questions référendaires sont énoncées dans les Lignes directrices révisées sur la tenue des référendums⁵, qui font partie du Code de bonne conduite en matière référendaire adopté par la Commission de Venise en 2022⁶.

20. La clarté de la question soumise au vote constitue une exigence essentielle pour évaluer sa compatibilité avec les normes. La question doit être claire, précise et non trompeuse ; elle doit permettre aux électeurs de comprendre l'objet du référendum ainsi que les conséquences de leur choix. En outre, la question doit être formulée de manière neutre et ne doit pas suggérer ou induire une réponse particulière⁷.

21. Selon les Lignes directrices révisées relatives à la tenue des référendums, les questions référendaires doivent également respecter la validité procédurale des textes soumis au référendum. Ces exigences concernent l'unité de forme, de contenu et de niveau hiérarchique :

- 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 différent⁸.

22. En ce qui concerne les modalités de vote, les lignes directrices prévoient que :

- 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*⁹.

23. Le rapport explicatif du Code de bonne conduite en matière référendaire précise en outre que :

⁵ Commission de Venise, [CDL-AD\(2020\)031](#), Lignes directrices révisées sur la tenue de référendums.

⁶ Commission de Venise, [CDL-AD\(2022\)015](#), Code de bonne conduite en matière référendaire révisé.

⁷ Voir Commission de Venise, [CDL-AD\(2022\)015](#), Code de bonne conduite en matière référendaire révisé, II.3.1.c.

⁸ Commission de Venise, [CDL-AD\(2020\)031](#), Lignes directrices révisées sur la tenue des référendums III.2.

⁹ Idem, III.5.

« 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). »

24. La conduite du référendum doit également respecter le principe de neutralité des pouvoirs publics. Les pouvoirs publics doivent agir de manière impartiale tout au long du processus et ne doivent pas chercher à influencer le résultat du vote. Le Code de bonnes pratiques sur les référendums prévoit que « les autorités administratives doivent respecter, tout au long de la période de campagne, leur devoir de neutralité, qui est l'un des moyens de garantir que les électeurs puissent se forger librement une opinion¹⁰». Le Code prévoit également qu'« un organe impartial (voir II.4.1 ci-dessous) doit exercer un contrôle préalable sur la clarté de la question ».

25. En outre, l'égalité des chances entre les partisans et les opposants à la proposition doit être garantie, notamment par un accès équilibré aux médias et la transparence du financement de la campagne. Les électeurs doivent disposer d'informations objectives et suffisantes pour leur permettre de faire un choix éclairé. Le rapport explicatif exprime son point de vue sur la manière dont cette possibilité pourrait être offerte en ces termes :

« 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. »

26. Enfin, l'organisation des référendums doit être confiée à un organisme impartial, et des systèmes efficaces de recours et de contrôle juridictionnel doivent être mis en place pour garantir l'intégrité du processus.

27. Ces principes reflètent un héritage constitutionnel européen commun et constituent un cadre de référence important pour l'évaluation de la législation et de la pratique en matière de référendum.

V. Cadre juridique des référendums en Islande

28. En Islande, le cadre juridique national prévoit à la fois des référendums contraignants et consultatifs¹¹. La Constitution islandaise prévoit trois cas de référendums contraignants. Premièrement, le président de la République peut être destitué avant l'expiration de son

¹⁰ 3.1a.

¹¹ La Constitution de 1944 a été adoptée à la suite d'un référendum. Depuis 1944, aucun référendum n'a été organisé jusqu'en 2010. Depuis lors, l'Islande a organisé quatre référendums en 2010, 2011, 2012 et 2023. Ces quatre référendums n'étaient pas contraignants.

mandat en vertu du troisième paragraphe de l'article 11 si cette destitution est approuvée par une majorité qualifiée des trois quarts des membres du Parlement et lors d'un référendum. Deuxièmement, le président peut refuser de promulguer un projet de loi conformément à l'article 26, auquel cas la loi deviendra caduque si elle est rejetée par référendum. Troisièmement, si le Parlement adopte un amendement au statut de l'Église, cet amendement doit être soumis à un référendum conformément au deuxième paragraphe de l'article 79 de la Constitution.

29. La loi électorale de 2021 dispose que « si l'Althingi décide d'organiser un référendum public à bulletin secret sur une question particulière ou un projet de loi, son déroulement est régi par la présente loi ». En vertu de l'article 2.2 de la loi électorale de 2021, un référendum peut être organisé non seulement sur un projet de loi, mais aussi « sur une question particulière ». La reprise des négociations d'adhésion avec l'UE constitue une telle « question particulière ».

30. Lorsqu'une initiative visant à organiser un référendum est lancée, l'Althingi adopte une loi ou une résolution spécifique déterminant la tenue d'un référendum, y compris son objet, la formulation de la question et ses effets juridiques. Ces référendums sont de nature non contraignante. La loi électorale de 2021 établit des règles de procédure et des délais clairs pour l'organisation des référendums¹². Conformément à l'article 26 de la loi électorale, tout référendum visé à l'article 2.2 « doit être organisé au plus tôt trois mois et au plus tard un an après l'adoption par l'Althingi d'une résolution parlementaire à cet effet ».

31. En vertu des articles 14, 26, 52, 60 et 66 de cette même loi, la Commission électorale nationale est l'autorité chargée de l'administration du référendum ; elle donne son avis sur « la formulation et la présentation » de la question soumise aux électeurs et, surtout, organise « un vaste programme d'information sur toute question soumise à référendum en vertu de l'article 2.2 » (article 52, paragraphe 1).

32. L'article 66 dispose qu'« une résolution parlementaire en vertu de l'article 2.2, après avoir reçu l'avis de la Commission électorale nationale, détermine la formulation et la présentation de la question à soumettre aux électeurs ». En outre, le même article prévoit que « le bulletin de vote doit indiquer clairement une question demandant si l'électeur approuve la proposition soumise à l'électorat et doit proposer deux réponses possibles : « oui » et « non ».

VI. Analyse

33. La Commission de Venise a été invitée à évaluer la compatibilité avec les normes internationales applicables de la question référendaire proposée, qui se lit comme suit :

« Les négociations sur l'adhésion de l'Islande à l'Union européenne doivent-elles se poursuivre ?

Oui, les négociations sur l'adhésion de l'Islande à l'Union européenne doivent être poursuivies.

Non, les négociations sur l'adhésion de l'Islande à l'Union européenne ne devraient pas être poursuivies. »

34. Selon le Code de bonnes pratiques révisé, « avant le scrutin, les électeurs doivent être informés des suites envisagées à l'issue des référendums portant sur des questions de principe ou des propositions formulées en termes généraux » ; « afin de garantir la liberté de vote lors des référendums, la question soumise au vote doit être claire et compréhensible ;

¹² Les référendums précédents ont été organisés sur la base de décisions parlementaires. Par exemple, un référendum a été organisé le 20 octobre 2012, sur recommandation de l'Assemblée constitutionnelle, concernant les six propositions incluses dans un nouveau projet de constitution islandais.

elle ne doit pas être trompeuse ; elle doit être impartiale et ne pas suggérer de réponse ; les électeurs doivent être informés des effets du référendum ; les électeurs doivent pouvoir répondre aux questions posées uniquement par « oui », « non » ou un vote blanc »¹³. En résumé, la question référendaire doit être formulée de manière à permettre une réponse sans ambiguïté et à clarifier les conséquences juridiques de la décision prise par référendum¹⁴. Les autorités nationales disposent d'une large marge d'appréciation pour déterminer la formulation exacte d'une question référendaire, à condition que les exigences essentielles de clarté, de neutralité et de simplicité soient respectées.

A. Clarté, intelligibilité et exactitude de la question

35. La première question de la commission des affaires étrangères porte spécifiquement sur la clarté et la précision de la question référendaire :

« La question référendaire proposée, telle qu'elle est actuellement formulée, est-elle suffisamment claire et précise pour permettre aux électeurs de faire un choix éclairé ? Dans le débat national, il a été avancé que le terme « poursuivre » pourrait nuire à la clarté de la question, compte tenu du temps écoulé depuis la dernière phase active des négociations. À l'inverse, le gouvernement soutient que la formulation est claire et reflète fidèlement le processus envisagé. La Commission estime-t-elle que la formulation actuelle répond aux normes internationales en matière de clarté et de précision ? »

36. La question référendaire doit permettre aux électeurs de comprendre l'objet du référendum ainsi que les conséquences de leur choix. La Commission observe que la question proposée fait référence à une éventuelle « poursuite » des négociations d'adhésion. Le statut actuel des négociations de 2009-2015 est contesté en Islande, et certains estiment que le terme « poursuivre » est inexact. Indépendamment de la justesse du terme choisi, la question qui se pose est de savoir si ce terme pourrait donner aux électeurs l'impression que le résultat des négociations de 2009-2015 serait maintenu, alors que ce ne serait en tout état de cause pas le cas, étant donné que le contexte socio-économique et culturel en Islande et en Europe a tellement changé au cours de cette période de plus de trois législatures que les questions qui feraient l'objet des négociations pourraient difficilement être les mêmes. Dans une certaine mesure, l'utilisation d'un terme tel que « poursuivre » ou « rouvrir » pourrait donner la même fausse impression.

37. À cet égard, la Commission tient à souligner que la clarté de la question référendaire ne peut être examinée indépendamment de l'obligation d'informer en détail les électeurs des mesures prises par le gouvernement à la suite du référendum, en fonction de son résultat. La ligne directrice recommande aux autorités d'expliquer le résultat factuel dans tous les cas, même si la question peut être considérée comme claire, car même lorsque la formulation de la question est claire, les réponses possibles peuvent être interprétées de différentes manières. Selon le rapport explicatif du Code, « *Lorsqu'un référendum porte sur une question de principe ou une proposition formulée en termes généraux, il peut être difficile pour les électeurs de connaître les conséquences de leur vote. Les électeurs doivent donc être informés de la suite proposée avant le vote (point III.8.b)* ». Dans son évaluation des processus de réforme constitutionnelle en 2020, l'avis de la Commission de Venise a souligné

¹³ Commission de Venise, [CDL-AD\(2020\)031](#), Lignes directrices révisées sur la tenue de référendums, I.3.1.c ; voir également Commission de Venise, [CDL-AD\(2013\)017](#), Avis sur la loi sur le référendum national de l'Ukraine, paragraphes 32-33.

¹⁴ Voir notamment Commission de Venise, [CDL-AD\(2017\)029](#), Arménie – Avis conjoint sur le projet de loi sur le référendum, paragraphe 25.

que « le peuple islandais devrait recevoir des explications transparentes, claires et convaincantes sur les choix du gouvernement »¹⁵.

38. En l'espèce, les négociations sur l'adhésion à l'UE peuvent aboutir à divers résultats, tant en ce qui concerne le contenu d'un éventuel traité d'adhésion que la possibilité qu'aucun accord ne soit finalement conclu. Dans ces circonstances, une réponse positive à la question référendaire ne garantit aucun autre résultat que la poursuite des négociations. Le gouvernement ne devrait ni ne peut expliquer qu'une réponse positive conduirait à des négociations sur les mêmes termes exacts que ceux applicables en 2015, lorsque les négociations ont été suspendues. Un tel résultat ne peut être garanti. Même si certaines questions n'étaient plus à l'ordre du jour à l'époque, la situation tant au sein de l'UE qu'en Islande a évolué et de nombreuses questions pourraient être réexaminées. En l'absence d'un projet de traité d'adhésion finalisé et approuvé par tous les États membres de l'Union européenne et l'Islande, les négociations éventuellement reprises sur la base du processus de 2009-2015 pourraient être réexaminées dans leur intégralité, même si certaines questions pourraient être traitées plus rapidement.

39. Il s'ensuit, selon la Commission, que, que les négociations soient officiellement présentées comme la poursuite du processus précédent ou comme de nouvelles négociations, les mesures exigées du gouvernement et les résultats potentiels ne différeraient pas sur le fond. Ce qui doit être clair pour les électeurs, c'est qu'il n'est pas possible de considérer qu'une partie quelconque des négociations menées jusqu'en 2015 soit définitive ou définitivement close, et que les questions abordées à l'époque restent sujettes à renégociation et que de nouvelles questions émergeraient certainement si les négociations devaient se poursuivre. Le cadre de négociation pour l'Islande, à l'instar de tous les autres cadres de négociation pour les pays candidats à l'élargissement, stipule que « les accords conclus au cours des négociations sur des chapitres spécifiques, même partiels, ne peuvent être considérés comme définitifs tant qu'un accord global n'a pas été conclu pour tous les chapitres »¹⁶.

40. Ce qui devrait également être clair pour les électeurs, c'est qu'un vote « oui » ne conduirait pas automatiquement à l'adhésion à l'UE, mais seulement à l'ouverture d'un nouveau processus de négociation, et que si ces nouvelles négociations aboutissaient, un deuxième référendum sur l'adhésion proprement dite, fondé sur le résultat de ces nouvelles négociations, serait organisé.

41. La Commission de Venise reconnaît que ces questions sont complexes et que les ambiguïtés pourraient donner lieu à des malentendus de la part du public. Ces ambiguïtés devraient être éliminées ou, à tout le moins, atténuées. De l'avis de la Commission, si le terme « poursuivre » n'est pas remplacé, il serait donc au moins nécessaire d'y remédier en fournissant des informations claires et équilibrées concernant tant l'objet que les conséquences juridiques et pratiques d'une éventuelle reprise des négociations. Le remplacement du terme « poursuivre » par les termes « mener » ou « rouvrir » dissiperait la plupart, voire la totalité, des ambiguïtés, et nécessiterait également des informations supplémentaires.

42. Comme le suggèrent les discussions à l'Althingi, les partis politiques islandais semblent bien informés des projets du gouvernement au cas où le référendum aboutirait. La page web officielle du gouvernement consacrée au référendum¹⁷ informe les électeurs que s'ils approuvent la poursuite des négociations d'adhésion et si celles-ci aboutissent, « il y aura un

¹⁵ Voir Commission de Venise, [CDL-AD\(2020\)020](#), Islande – Avis sur quatre projets de loi constitutionnels sur la protection de l'environnement, sur les ressources naturelles, sur les référendums et sur le Président de l'Islande, le gouvernement, les fonctions de l'exécutif et d'autres questions institutionnelles, IV.B.

¹⁶ https://enlargement.ec.europa.eu/negotiating-framework-july-2010_en, § 31.

¹⁷ Voir [Gouvernement islandais | Proposition du gouvernement islandais d'un référendum sur la poursuite des négociations d'adhésion à l'UE](#).

deuxième référendum demandant aux électeurs islandais si l'Islande doit adhérer à l'UE »¹⁸. Toutefois, la Commission estime que cette information devrait être complétée par une indication expresse précisant que ce référendum n'entraînera pas une adhésion automatique à l'UE et qu'un deuxième référendum sur cette question se fonderait *sur les résultats et les termes du traité que le gouvernement islandais et l'UE auraient convenus à l'issue de la phase de négociations*. Cette information dissiperait l'impression éventuelle selon laquelle les résultats des négociations avortées de 2009-2015 seraient préservés et préciserait que le référendum ne porte pas sur l'adhésion effective à l'UE. Ces informations complémentaires devraient être incluses dans la résolution de l'Althingi et figurer également dans les documents officiels diffusés par la Commission électorale nationale en vertu de l'article 52, paragraphe 1, de la loi électorale avant le référendum.

43. En conclusion, en réponse à la première question, la Commission estime que la question référendaire, si le terme « poursuivre » est maintenu, ne peut être considérée comme suffisamment claire et compréhensible que si les électeurs sont informés de manière claire et équilibrée de l'objet ainsi que des conséquences juridiques et pratiques d'une éventuelle reprise des négociations d'adhésion.

B. Sécurité juridique et prévisibilité

44. La deuxième question posée par le Parlement islandais porte sur la sécurité juridique :

« Le libellé proposé répond-il aux exigences de sécurité juridique et de prévisibilité ? La question, telle qu'elle est formulée, fournit-elle une base juridique suffisamment claire pour les actions ultérieures des pouvoirs législatif et exécutif ? »

45. La Commission de Venise rappelle que la sécurité juridique est un principe fondamental du droit, garantissant aux citoyens la prévisibilité et la stabilité des règles juridiques¹⁹. L'exigence d'accessibilité de l'information et de prévisibilité des effets juridiques et factuels du comportement des citoyens s'applique également au référendum, et les normes exigent en effet que les électeurs soient informés de manière claire et sans ambiguïté des conséquences de leur vote. Ces informations doivent naturellement être fournies en temps utile, suffisamment à l'avance pour permettre aux électeurs de se forger une opinion.

46. La Commission observe que le référendum en cause relève de l'article 2, paragraphe 2, de la loi électorale de 2021 (référendum « sur une question particulière ») ; quant aux aspects procéduraux du référendum, y compris le délai prévu pour son organisation, la loi électorale dispose qu'un référendum doit être organisé dans un délai défini à compter de l'adoption de la résolution parlementaire correspondante. Le calendrier envisagé – à savoir l'adoption de la résolution par l'Althingi avant le 29 mai 2026 et la tenue du référendum le 29 août 2026 – s'inscrit dans les marges fixées par la législation applicable. À ce titre, il ne semble ni arbitraire ni imprévisible. La Commission note toutefois que la tenue du référendum en été pourrait avoir un effet négatif sur l'organisation de la campagne d'information et sur le taux de participation, comme l'a souligné la Commission électorale nationale dans son avis.

47. L'intention du gouvernement actuel – à savoir rouvrir les négociations avec l'Union européenne – se reflète dans la formulation de la question. En cas de résultat positif, le gouvernement serait en mesure de mener les négociations d'adhésion sans ambiguïté quant à son mandat. De ce point de vue, si elle s'accompagne d'informations claires et équilibrées destinées aux électeurs, la formulation proposée pourrait constituer une base suffisamment claire tant pour les électeurs que pour les autorités publiques quant aux conséquences prévisibles du vote.

¹⁸ *Idem.*

¹⁹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2025\)002](#), La liste actualisée des critères de l'État de droit, B1.

48. Étant donné que le référendum ne porte pas sur un projet de loi, mais sur une question d'ordre général, les étapes juridiques précises – à savoir s'il est nécessaire que l'Althingi adopte une législation supplémentaire pour permettre au gouvernement d'entamer les négociations ou si le gouvernement peut agir immédiatement – ne revêtent pas une importance majeure. Les normes internationales n'exigent pas non plus la tenue d'un référendum sur l'adhésion à l'UE. En outre, étant donné que le calendrier de ces négociations ne peut être déterminé unilatéralement par les autorités islandaises, une formulation différente de la question ne pourrait pas améliorer la prévisibilité ou la sécurité juridique pour les électeurs.

49. Comme indiqué dans la section précédente du présent avis, le gouvernement a déclaré que si le processus de négociation était approuvé et mené à bien, un référendum sur l'adhésion serait organisé par la suite. De l'avis de la Commission, cette information devrait être complétée (voir ci-dessus), incluse dans la résolution de l'Althingi et diffusée dans le programme d'information.

50. En effet, l'article 52 de la loi électorale de 2021 dispose que « la Commission électorale nationale organise un vaste programme d'information sur toute question soumise à référendum en vertu de l'article 2.2 ». La Commission électorale adoptera également des règles supplémentaires concernant la diffusion d'informations sur le référendum du 29 août 2026. Étant donné que les informations relatives au référendum et à son impact sont préparées en coopération avec différentes institutions et agences de l'État, il est prévu que la Commission électorale nationale fournisse aux électeurs des informations sur les mesures supplémentaires qui seront prises par le gouvernement au cas où la proposition serait approuvée.

51. En conclusion, en réponse à la deuxième question, la Commission estime que les normes internationales en matière de sécurité juridique et de prévisibilité peuvent être respectées en principe, sous réserve des compléments d'information et de la campagne d'information appropriée menés par la Commission électorale nationale en coopération avec les institutions et agences de l'État.

C. Respect des normes internationales

52. La troisième question posée par le Parlement islandais porte sur le respect des normes internationales en général :

« La question référendaire proposée est-elle conforme aux normes européennes pertinentes en matière de référendums, en particulier au Code de bonne conduite en matière référendaire ? »

53. La Commission a déjà examiné ci-dessus la conformité de la question référendaire aux normes de clarté, de compréhensibilité et d'exactitude, ainsi qu'au principe de sécurité juridique.

54. Elle observe en outre que la question référendaire n'est pas contraire aux normes procédurales d'unité de forme, de contenu et de niveau hiérarchique. Quant aux modalités du vote, les électeurs pourront répondre aux questions posées uniquement par « oui », « non » ou en s'abstenant.

55. Afin de garantir une gestion impartiale du processus référendaire, les normes internationales exigent qu'« un organe impartial doit vérifier au préalable la clarté de la

question posée »²⁰. Cette exigence est particulièrement importante dans les cas où la formulation de la question peut donner lieu à des interprétations divergentes. En Islande, cet examen est effectué par la Commission électorale nationale avant l'adoption de la résolution correspondante par l'Althingi. Cette exigence est donc respectée.

56. En conclusion, en réponse à la troisième question, la Commission de Venise estime que les normes générales établies dans le Code de bonne conduite en matière référendaire sont respectées, sous réserve de la mise en œuvre des recommandations ci-dessus.

VII. Conclusion

57. La commission des affaires étrangères du Parlement (Althingi) d'Islande a sollicité l'avis de la Commission de Venise sur la compatibilité avec les normes internationales de la question référendaire « Faut-il poursuivre les négociations d'adhésion à l'Union européenne ? » et a posé trois questions spécifiques et interdépendantes.

58. Les normes internationales relatives aux référendums, telles qu'élaborées par la Commission de Venise dans son Code de bonne conduite en matière référendaire, reposent sur le principe fondamental du libre suffrage, qui exige que les électeurs puissent se forger et exprimer librement leur opinion. Afin de garantir la libre formation de la volonté des électeurs, la question soumise à référendum doit satisfaire à un certain nombre d'exigences essentielles. En particulier, elle doit être claire et compréhensible, ne pas induire en erreur, et être neutre et impartiale, sans suggérer de réponse particulière. Les autorités nationales disposent d'une large marge d'appréciation pour déterminer la formulation exacte d'une question référendaire, à condition que les exigences essentielles de clarté, de neutralité et de simplicité soient respectées. Même lorsqu'une question est formellement claire, il convient d'apporter un soin particulier lorsqu'elle porte sur une étape intermédiaire ou procédurale plutôt que sur une décision finale, afin d'éviter tout malentendu quant à sa portée et à ses implications.

59. La première question posée par la commission des affaires étrangères est la suivante :

« La question référendaire proposée, telle qu'elle est actuellement formulée, est-elle suffisamment claire et précise pour permettre aux électeurs de faire un choix éclairé ? Dans le débat national, il a été avancé que le terme « poursuite » pourrait nuire à la clarté de la question, compte tenu du temps écoulé depuis la dernière phase active des négociations. À l'inverse, le gouvernement soutient que la formulation est claire et reflète fidèlement le processus envisagé. La Commission estime-t-elle que la formulation actuelle répond aux normes internationales en matière de clarté et de précision ? ».

60. La Commission de Venise souligne que la clarté de la question référendaire ne peut être examinée indépendamment de l'obligation d'informer en détail les électeurs des mesures prises par le gouvernement à la suite du référendum, en fonction de son résultat. Indépendamment de la précision du terme « poursuivre », ce qui doit être clair pour les électeurs, c'est qu'il n'est pas possible de considérer qu'une partie quelconque des négociations menées jusqu'en 2015 soit définitive ou définitivement close, et que les questions abordées à l'époque restent sujettes à renégociation et que de nouvelles questions émergeraient certainement si les négociations devaient reprendre. Il devrait également être clair pour les électeurs qu'un vote « oui » ne conduirait pas automatiquement à l'adhésion à l'UE, mais seulement à l'ouverture d'un processus de négociation, et que si ces négociations aboutissaient, un second référendum sur l'adhésion proprement dite serait organisé sur la

²⁰ Commission de Venise, [CDL-AD\(2022\)015](#), Code de bonne conduite en matière référendaire révisé, I.3.1.d., Commission de Venise, [CDL-AD\(2017\)029](#), Arménie - Avis conjoint sur le projet de loi sur le référendum, paragraphes 25-26.

base du résultat des négociations. Des informations supplémentaires à cet égard devraient être fournies tant dans la résolution de l'Althingi que dans la campagne référendaire.

61. En réponse à la première question, la Commission estime que la question référendaire proposée, si le terme « poursuivre » est maintenu, ne peut être considérée comme suffisamment claire et compréhensible que si les électeurs sont informés de manière claire et équilibrée de l'objet ainsi que des conséquences juridiques et pratiques d'éventuelles nouvelles négociations d'adhésion.

62. La deuxième question posée par le Parlement islandais est la suivante :

« Le libellé proposé répond-il aux exigences de sécurité juridique et de prévisibilité ? La question, telle qu'elle est formulée, fournit-elle une base juridique suffisamment claire pour les actions ultérieures des pouvoirs législatif et exécutif ? »

63. La Commission de Venise rappelle que, comme le souligne la Liste de contrôle actualisée de l'État de droit, la sécurité juridique est un principe fondamental du droit, garantissant aux citoyens la prévisibilité et la stabilité des règles juridiques ; la Commission est convaincue que l'exigence d'accessibilité de l'information et de prévisibilité des effets juridiques et factuels du comportement des citoyens s'applique également au référendum, et que les normes exigent en effet que les électeurs soient informés de manière claire et sans ambiguïté des conséquences de leur vote. Ces informations devraient naturellement être fournies en temps utile, suffisamment à l'avance pour permettre aux électeurs de se forger une opinion.

64. À cet égard, la Commission estime que le calendrier envisagé – à savoir l'adoption de la résolution par l'Althingi d'ici le 29 mai 2026 et la tenue du référendum le 29 août 2026 – s'inscrit dans les marges fixées par la législation applicable et, à ce titre, ne semble ni arbitraire ni imprévisible, même si la date choisie pourrait poser des difficultés en raison de la période estivale. L'intention du gouvernement actuel – à savoir rouvrir les négociations avec l'Union européenne – se reflète dans la formulation de la question. En cas de résultat positif, le gouvernement serait en mesure de poursuivre les négociations d'adhésion sans ambiguïté quant à son mandat. En outre, étant donné que le calendrier de ces négociations ne peut être déterminé unilatéralement par les autorités islandaises, une formulation différente de la question ne pourrait pas améliorer la prévisibilité ou la sécurité juridique pour les électeurs à cet égard. En ce qui concerne la tenue d'un deuxième référendum sur l'adhésion proprement dite, les informations actuellement fournies par le gouvernement devraient être complétées et mises à disposition dans le programme d'information qui sera mené par la Commission électorale nationale ainsi que dans la résolution de l'Althingi elle-même.

65. En réponse à la deuxième question, la Commission estime que les normes internationales en matière de sécurité juridique et de prévisibilité peuvent être respectées en principe, sous réserve que la Commission électorale nationale fournisse des informations complémentaires et mène une campagne d'information adéquate, en coopération avec les institutions et organismes publics.

66. La troisième question, de nature résiduelle, posée par le Parlement islandais est la suivante :

« La question référendaire proposée est-elle conforme aux normes européennes pertinentes en matière de référendums, en particulier au Code de bonne conduite en matière référendaire ? »

67. Outre les conclusions précédentes, la Commission estime que la question référendaire n'enfreint pas les normes procédurales d'unité de forme, de contenu et de niveau

hiérarchique, ni celles relatives aux modalités du vote. En outre, l'examen de la clarté de la question est confié à un organe impartial, la Commission électorale nationale.

68. En réponse à la troisième question, la Commission de Venise estime que les normes générales établies dans le Code de bonne conduite en matière référendaire sont respectées, sous réserve du respect des recommandations ci-dessus.

69. En conclusion, la Commission de Venise estime que la question référendaire proposée, si le terme « poursuivre » est maintenu, ne pourra être considérée comme compatible avec les normes européennes pertinentes énoncées dans le Code de bonne conduite en matière référendaire, notamment les exigences de clarté, de neutralité et de sécurité juridique, qu'à condition que les électeurs soient informés de manière claire et équilibrée de l'objet et des conséquences juridiques et pratiques de l'éventuelle poursuite des négociations d'adhésion. La Commission souligne que la qualité et l'exhaustivité des informations fournies aux électeurs seront déterminantes pour garantir la conformité globale du processus référendaire avec ces normes.

70. La Commission reste à la disposition des autorités islandaises pour toute coopération ultérieure sur cette question.