Globethics Repository



CODE DE BONNE CONDUITE EN MATIERE REFERENDAIRE

This page was generated automatically upon download from the Globethics Repository. More information on Globethics see https://www.globethics.net. Data and content policy of Globethics Repository see https://repository.globethics.net/pages/policy.

Item Type	Preprint
Authors	Conseil des élections démocratiques - Commission de Venise
Publisher	Conseil de l'Europe - Commission de Venise
Rights	With permission of the license/copyright holder
Download date	2026-11-07 10:09:27
Link to Item	http://hdl.handle.net/20.500.12424/224582

Strasbourg, le 20 janvier 2009 **CDL-AD(2007)008rev**
Or. fr.

Etude n° 371 / 2006

COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT

(COMMISSION DE VENISE)

CODE DE BONNE CONDUITE EN MATIERE REFERENDAIRE

adopté par le Conseil des élections démocratiques
lors de sa 19e réunion
(Venise, 16 décembre 2006)
et la Commission de Venise
lors de sa 70e session plénière
(Venise, 16-17 mars 2007)

sur la base des contributions de
M. Pieter van DIJK (membre, Pays-Bas)
M. François LUCHAIRE (membre, Andorre)
M. Giorgio MALINVERNI (membre, Suisse)

Ce document ne sera pas distribué en réunion. Prière de vous munir de cet exemplaire.
www.venice.coe.int

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION 4
LIGNES DIRECTRICES SUR LA TENUE DES REFERENDUMS 6
I. Référendum et patrimoine électoral européen 6
1. Le suffrage universel 6
1.1. Règle et exceptions 6
1.2. Les listes électorales 6
2. Le suffrage égal 7
2.1. L'égalité de décompte 7
2.2. L'égalité des chances 7
2.3. Egalité et minorités nationales 8
3. Le suffrage libre 8
3.1. La libre formation de la volonté de l'électeur 8
3.2. La libre expression de la volonté de l'électeur et la lutte contre la fraude 9
4. Le suffrage secret 10
II. Les conditions de la mise en œuvre des principes 10
1. Le respect des droits fondamentaux 10
2. Niveaux normatifs et stabilité du droit référendaire 10
3. Les garanties procédurales 11
3.1. L'organisation du scrutin par un organe impartial 11
3.2. L'observation du référendum 11
3.3. L'existence d'un système de recours efficace 12
3.4. Financement 12
III. Règles spécifiques 13
1. La prééminence du droit 13
2. La validité formelle des textes soumis au référendum 13
3. La validité matérielle des textes soumis au référendum 13
4. 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) 13
5. Parallélisme des formes et normes relatives au référendum 14
6. Avis du Parlement 14
7. Quorum 15
8. Effets du référendum 15
NOTE EXPLICATIVE 16
REMARQUES GENERALES 16
I. Référendum et patrimoine électoral européen 16
1. Le suffrage universel 16
1.1. Règles et exceptions 16
2. Le suffrage égal 17
2.2. L'égalité des chances 17
2.3. Egalité et minorités nationales 17
3. Le suffrage libre 18
3.1. La libre formation de la volonté de l'électeur 18
3.2. La libre expression de la volonté de l'électeur 18
II. Les conditions de la mise en œuvre des principes 19
2. Niveaux normatifs et stabilité du droit référendaire 19
3. Les garanties procédurales 19
3.1 L'organisation du scrutin par un organe impartial 19
3.2 L'existence d'un système de recours efficace 19
3.3. Financement 20
III. Règles spécifiques 20
1. La prééminence du droit 20
2. La validité formelle des textes soumis au référendum 20

3. La validité matérielle des textes soumis au référendum 21
4. 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) 22
5. Parallélisme des formes et normes relatives au référendum 22
6. Avis du Parlement 23
7. Quorum 23
8. Effets du référendum 24

INTRODUCTION

1. Suite à une demande de l'Assemblée parlementaire, le Conseil des élections démocratiques, puis la Commission de Venise, ont adopté en 2002 le Code de bonne conduite en matière électorale[1].

2. Ce document a été approuvé par l'Assemblée parlementaire lors de sa session de 2003 – première partie et par le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe lors de sa session de printemps 2003.

3. Dans une déclaration solennelle datée du 13 mai 2004[2], le Comité des Ministres a reconnu « l'importance du Code de bonne conduite en matière électorale qui reflète les principes du patrimoine électoral européen comme document de référence pour les activités du Conseil de l'Europe dans ce domaine, et comme base pour d'éventuels développements du cadre législatif des élections démocratiques dans les Etats européens ».

4. Avec l'extension de la démocratie en Europe, ce ne sont pas seulement les élections pluralistes qui sont devenues plus fréquentes, mais aussi le recours au référendum.

5. Dès lors, l'Assemblée parlementaire s'est intéressée depuis plusieurs années à la question du référendum et des bonnes pratiques en la matière. Ses travaux ont abouti le 29 avril 2005 à l'adoption de la recommandation 1704 (2005), intitulée : « Référendums : vers de bonnes pratiques en Europe »[3]. L'Assemblée a coopéré dans ce cadre avec la Commission de Venise, qui a présenté des observations sur la recommandation précitée à la demande du Comité des Ministres[4] et a rédigé un rapport de synthèse sur la base des réponses à un questionnaire adressé à ses membres sur la question du référendum. Ce rapport est intitulé : « Le référendum en Europe – analyse des règles juridiques des Etats européens »[5].

6. L'élaboration d'un document de référence du Conseil de l'Europe en matière référendaire, pendant du Code de bonne conduite en matière électorale, s'est avérée nécessaire. Le Conseil des élections démocratiques s'est chargé de cette tâche, sur la base des contributions de trois membres de la Commission de Venise, MM. Pieter van Dijk (Pays-Bas), François Luchaire (Andorre) et Giorgio Malinverni (Suisse).

7. Les lignes directrices sur la tenue des référendums ont été adoptées par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 18e réunion (Venise, 12 octobre 2006) et par la Commission de Venise lors de sa 68e session plénière (Venise, 13-14 octobre 2006).

8. Ces lignes directrices sont accompagnées d'une note explicative, qui a été adoptée par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 19e réunion (Venise, 16 décembre 2006) et par la Commission de Venise lors de sa 70e session plénière (Venise, 16-17 mars 2007).

9. 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

---

[1] CDL-AD(2002)023rev.
[2] CM(2004)83 final.
[3] Voir aussi le doc. 10498, qui comprend le rapport de la Commission des questions politiques (rapporteur : M. Mikko Elo, Finlande, Groupe socialiste), auquel est annexé un document de travail préparé par le Centre de recherche et de documentation sur la démocratie directe de la Faculté de droit de Genève.
[4] CDL-AD(2005)028.
[5] CDL-AD(2005)034 ; voir aussi le questionnaire, CDL(2004)031, les réponses, CDL-EL(2004)011, et le tableau de synthèse des réponses au questionnaire, CDL-AD(2005)034add et CDL-AD(2005)034add2.

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.

10. Lors de sa 14e session plénière (Strasbourg, 30 mai – 1er juin 2007), le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe a approuvé le Code de bonne conduite en matière référendaire[6].

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

[6] Résolution 235 (2007).

LIGNES DIRECTRICES SUR LA TENUE DES REFERENDUMS

Adoptées par le Conseil des élections démocratiques
lors de sa 18e réunion
(Venise, 12 octobre 2006)
et la Commission de Venise
lors de sa 68e session plénière
(Venise, 13-14 octobre 2006)

I. Référendum et patrimoine électoral européen

1. Le suffrage universel

1.1. Règle et exceptions

Le suffrage universel implique en principe que tout être humain ait le droit de vote. Toutefois, un certain nombre de conditions peuvent ou doivent être prévues :

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 sur le plan local.

c. condition de résidence :
i. une condition de résidence peut être imposée ;
ii. la résidence est comprise comme la résidence habituelle ;
iii. une condition de durée de résidence ne peut être imposée, pour les nationaux, que sur le plan local ou régional ;
iv. cette durée devrait être raisonnable, et en règle générale ne pas dépasser six mois;
v. il est souhaitable que le droit de vote soit accordé aux citoyens résidant à l'étranger.

d. exclusion du droit de vote :
i. une exclusion du droit de vote peut être prévue, mais elle est soumise aux conditions cumulatives suivantes :
ii. elle doit être prévue par la loi ;
iii. elle doit respecter le principe de la proportionnalité ;
iv. elle doit être motivée par une interdiction pour motifs liés à la santé mentale ou des condamnations pénales pour des délits graves ;
v. 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 :

i. il faut des listes électorales permanentes ou faisant référence à un registre mis à jour de manière permanente (registre de la population, état civil) ;
ii. il faut des mises à jour régulières, qui doivent être au moins annuelles. L'inscription des électeurs, lorsqu'elle n'est pas automatique, doit être possible pendant un laps de temps relativement long ;
iii. les listes électorales doivent être publiques ;
iv. 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 ;
v. une procédure analogue devrait permettre à l'électeur de faire corriger les inscriptions erronées dans un délai raisonnable ;
vi. 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 normalement une voix; dans le cas où le système accorde aux électeurs plus d'une voix (par exemple en présence d'alternatives), chaque électeur a le même nombre de voix[7].

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, il est souhaitable que l'égalité soit assurée entre les partisans et les adversaires d'un projet.

c. Un équilibre doit être garanti entre les partisans et les adversaires du projet dans les autres émissions des mass media publics, en particulier dans les émissions d'information. 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. Il est souhaitable que l'égalité soit assurée entre les partisans et les adversaires d'un projet. Ces formes de soutien peuvent toutefois être limitées aux partisans et adversaires du projet qui représentent un pourcentage minimal du corps électoral. Si l'égalité est assurée entre partis politiques, elle 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.

[7] Voir toutefois I.2.3.

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 et des campagnes référendaires doit être transparent.

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.

i. Les violations du devoir de neutralité doivent être sanctionnées.

2.3. Egalité et minorités nationales

a. N'est pas contraire, en principe, à l'égalité du suffrage l'adoption de règles spécifiques prévoyant pour les minorités nationales une exception aux règles normales de décompte des voix, de manière proportionnelle, dans le cas d'un référendum concernant leur situation.

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 un devoir de neutralité (supra ch. I.2.2.a), qui est un élément de la libre formation de la volonté de l'électeur.

b. Contrairement au cas des élections, il ne s'impose pas d'interdire complètement l'intervention des autorités en faveur ou en défaveur d'un projet soumis au référendum. Toutefois, les autorités publiques (nationales, régionales et locales) ne doivent pas influencer le résultat du scrutin par une propagande excessive et unilatérale. L'utilisation de fonds publics à des fins de propagande par les autorités doit être exclue.

c. la question soumise au vote doit être claire ; elle ne doit pas induire en erreur ; elle ne doit pas suggérer une réponse ; l'électeur doit être informé des effets du référendum ; les participants au scrutin ne doivent pouvoir répondre que par oui, non ou blanc aux questions posées ;

d. les autorités doivent 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 publiés dans un journal officiel suffisamment tôt avant le vote ;
ii. ils sont envoyés personnellement aux citoyens, qui doivent en disposer suffisamment tôt 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.

e. L'information mentionnée aux points précédents doit être accessible dans toutes les langues officielles et dans les langues des minorités nationales.

f. Les violations du devoir de neutralité et de la libre formation de la volonté de l'électeur doivent être sanctionnées.

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 citoyens ;
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. 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 ; la fraude et l'intimidation ne doivent pas être possibles ;
iv. le vote électronique doit s'exercer en conformité avec la Recommandation Rec(2004)11 du Comité des Ministres sur les normes juridiques, opérationnelles et techniques 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. le bureau de vote doit compter des membres représentant plusieurs partis et les observateurs désignés par ceux-ci ou 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 à 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. l'Etat doit punir toute fraude électorale.

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

i. que l'exécutif organise les référendums prévus par l'ordre juridique, en particulier lorsqu'il n'en a pas l'initiative ;

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 dans un journal officiel.

4. Le suffrage secret

a. Le secret du vote est non seulement un droit, mais aussi une obligation pour l'électeur, qui doit être sanctionnée par la nullité des bulletins dont le contenu a été révélé.

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 publique.

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

II. Les conditions de la mise en œuvre des principes

1. Le respect des droits fondamentaux

a. Les référendums démocratiques ne sont pas possibles sans respect des droits de l'homme, et notamment de la liberté d'expression et de la presse, de la liberté de circulation à l'intérieur du pays, ainsi que de la liberté de réunion et d'association à des fins politiques, y compris par la création de partis politiques[8].

b. Les restrictions à ces libertés doivent respecter les principes de la base légale, de l'intérêt public et de la proportionnalité.

2. Niveaux normatifs et stabilité du droit référendaire

a. A 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.

b. Les éléments fondamentaux du droit référendaire ne devraient pas pouvoir être modifiés moins d'un an avant un référendum, ou devraient être traités au niveau constitutionnel ou à un niveau supérieur à celui de la loi ordinaire.

i. 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 référendum[9] ;
- aux effets du référendum (sous réserve des règles de détail) ;
- à la participation des partisans et adversaires du projet aux émissions des médias publics.

[8] En particulier, les manifestations sur la voie publique en faveur ou en défaveur d'un texte soumis au référendum peuvent être soumises à autorisation ; celle-ci ne peut être refusée que sur la base d'un intérêt public prépondérant, conformément aux règles générales applicables aux manifestations publiques.
[9] Voir points III.2 et III.3.

3. Les garanties procédurales

3.1. L'organisation du scrutin par un organe impartial

a. Un organe impartial doit être compétent pour l'organisation du référendum.

b. En l'absence d'une longue tradition d'impartialité de l'administration en matière électorale, des commissions indépendantes et impartiales doivent être créées à tous les niveaux, du niveau national au niveau du bureau de vote.

c. La Commission centrale doit être permanente.

d. La Commission centrale devrait comprendre :

i. au moins un magistrat ou un autre juriste indépendant ;
ii. des délégués des partis déjà représentés au parlement ou ayant obtenu au moins un certain nombre de suffrages ; ces personnes doivent avoir des compétences en matière électorale.

Elle peut comprendre :

iii. un représentant du ministère de l'Intérieur ;
iv. des représentants des minorités nationales.

e. Les partis politiques ou les partisans et les adversaires du projet soumis au vote doivent être représentés de manière égale dans les commissions électorales ou doivent pouvoir observer le travail de l'organe impartial. 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.

3.2. 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 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 (par exemple dépouillement, contrôle). La loi doit indiquer très clairement les lieux où les observateurs ne peuvent pas se rendre, et pour quels motifs.

d. L'observation doit porter sur le respect par les autorités de leur obligation de neutralité.

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

a. L'instance de recours en matière référendaire doit être soit une commission électorale, soit un tribunal. Dans tous les cas, un recours devant un tribunal doit être possible en dernière instance.

b. La procédure doit être simple et dénuée de formalisme, en particulier 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 ;
- 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.

3.4. 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.

b. L'utilisation de fonds publics à des fins de propagande par les autorités doit être exclue[10].

[10] Supra I.3.1.b.

III. Règles spécifiques

1. La prééminence du droit

Le recours au référendum doit respecter l'ensemble de l'ordre juridique, et notamment les règles de procédure. 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 Parlement.

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 : il est souhaitable qu'une même question ne porte pas simultanément sur deux normes de niveau normatif différent.

3. 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 ni aux principes statutaires du Conseil de l'Europe (démocratie, droits de l'homme et prééminence du droit).

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

4. 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)

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

d. 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 et dans le respect du principe d'égalité.

e. 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.

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

g. Afin d'éviter une déclaration d'invalidité totale, une autorité doit être compétente pour rectifier avant le scrutin les vices résultant du contenu de la question, tels que :

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

5. 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. Ce principe ne s'applique pas en cas de référendum sur une révision partielle d'un texte, alors que le précédent référendum a concerné une révision totale.
   iv. 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.
   v. En cas de refus d'un texte adopté par le Parlement et soumis au vote à la demande d'une fraction du corps électoral, un nouveau texte semblable ne devra être soumis au vote que si le référendum est demandé.

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.

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, qui sera soumis simultanément au vote populaire. Un délai pour l'avis du Parlement doit être fixé ; s'il n'est pas respecté, le texte est soumis au vote populaire sans avis du Parlement.

7. Quorum

Sont déconseillés :

a. Le quorum (taux minimal) de participation, car il assimile les abstentionnistes aux partisans du non ;

b. Le quorum d'approbation (acceptation par un pourcentage minimal des électeurs inscrits), car il risque de créer une situation politique difficile si le projet est adopté par une majorité simple inférieure au quorum exigé.

8. Effets du référendum

a. La Constitution ou la loi doivent définir clairement l'effet du référendum : décisionnel ou consultatif.

b. Les référendums sur des questions de principe ou des propositions non formulées devraient de préférence avoir un caractère consultatif. S'ils ont un caractère décisionnel, des règles précises doivent régler la suite de la procédure.

NOTE EXPLICATIVE

REMARQUES GENERALES

1. La présente note explicative 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 électorale[11]. 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. Certaines adaptations textuelles s'imposaient, consistant à remplacer le mot « élection » par celui de « référendum ». D'autres, résultant de la nature spécifique du référendum, ne feront pas l'objet de davantage de développements. Ainsi, par exemple, il n'est pas fait référence à l'éligibilité (voir par exemple le point I.1.1.a), pas plus qu'à la présentation des candidatures[12] ou à la répartition des sièges entre les circonscriptions (égalité de la force électorale)[13] ; la possibilité pour un électeur d'émettre plusieurs voix concerne les alternatives et non le vote de préférence ou le panachage (point I.2.1) ; l'observation électorale (ou plutôt référendaire) doit s'étendre à la période de récolte des signatures (point II.3.2.b).

3. En outre, des précisions ont été apportées par rapport au Code de bonne conduite en matière électorale, suite à des questions posées dans le cadre de son application. Ainsi, l'exigence de listes électorales permanentes est respectée si les listes font référence à un registre mis à jour de manière permanente (registre de la population, état civil) (point I.1.2.i) ; il est indiqué expressément que les observateurs doivent pouvoir se rendre partout où se déroulent des opérations relatives au référendum (point II.3.2.c).

4. D'autres développements tiennent compte de l'adoption de nouveaux textes par la Commission de Venise[14] ou par les organes du Conseil de l'Europe[15].

5. 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. Référendum et patrimoine électoral européen

1. Le suffrage universel

1.1. Règles et exceptions

6. 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

[11] CDL-AD(2002)023rev, pp. 19 ss.
[12] Cf. CDL-AD(2002)023rev, I.1.3.
[13] Cf. CDL-AD(2002)023rev, I.2.2.
[14] CDL-AD(2005)043, Déclaration interprétative sur la stabilité du droit électoral.
[15] Recommandation Rec(2004)11 du Comité des Ministres sur les normes juridiques, opérationnelles et techniques relatives au vote électronique.

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).

7. L'octroi du droit de vote aux citoyens résidant à l'étranger est souhaitable, du moins sur le plan national. Il faut toutefois s'assurer qu'il ne conduise pas à des fraudes. 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.v).

2. Le suffrage égal

2.2. L'égalité des chances

8. 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 ; il peut être tenu compte dans ce cadre du nombre de partis politiques soutenant chaque option ou de leurs résultats électoraux (points I.2.2.a-e).

9. 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 - 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).

10. 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 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).

2.3. Egalité et minorités nationales

11. Comme en matière électorale, il peut parfois se justifier de tenir compte de la situation particulière des minorités nationales. 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.

3. Le suffrage libre

3.1. La libre formation de la volonté de l'électeur[16]

12. 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 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.

13. 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) :

- la meilleure solution consiste en ce que les autorités transmettent aux électeurs un rapport explicatif, qui présente non seulement leur point de vue 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 des partisans et adversaires du projet – qui correspond, *mutatis mutandis*, aux professions de foi des candidats mises à la disposition des citoyens avant certaines élections.

14. 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).

15. La clarté de la question est un élément fondamental de la libre formation de la volonté de l'électeur. La question ne doit pas induire en erreur ; elle ne doit pas être suggestive, notamment en mentionnant les effets supposés de l'acceptation ou du rejet du texte ; elle ne doit permettre qu'une réponse par oui, non ou blanc, et ne pas poser de question ouverte nécessitant une réponse plus circonstanciée. Enfin, l'électeur doit connaître la portée de son vote, et donc les effets 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 ?) (point I.3.1.c).

3.2. La libre expression de la volonté de l'électeur

16. Le paragraphe sur le vote électronique a été adapté aux développements normatifs intervenus au sein du Conseil de l'Europe, par l'adoption de la Recommandation Rec(2004)11 du Comité des Ministres sur les normes juridiques, opérationnelles et techniques relatives au vote électronique (point I.3.2.a.iv).

17. 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

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

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).

18. 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 : l'électeur doit pouvoir s'exprimer, selon les règles prévues par la loi, et il a 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.

II. Les conditions de la mise en œuvre des principes

2. Niveaux normatifs et stabilité du droit référendaire

19. Le texte des lignes directrices est un peu moins contraignant que le code de bonne conduite en matière électorale[17] 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 la norme est l'exigence d'une loi formelle (point II.2.a).

20. 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 adoptée par la Commission de Venise en 2005[18] : en particulier, la stabilité du droit référendaire ne peut pas être invoquée pour maintenir une situation contraire aux standards du patrimoine européen en matière de démocratie directe 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.2.b).

3. Les garanties procédurales

3.1 L'organisation du scrutin par un organe impartial

21. 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.3.1.e).

3.2 L'existence d'un système de recours efficace

22. 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

[17] CDL-AD(2002)023rev, II.2.a.
[18] CDL-AD(2005)043.

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 le peuple ne se prononce – en vain – sur un texte qui sera ensuite invalidé 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.2-3).

23. Contrairement au cas de l'élection, qui se déroule dans plusieurs circonscriptions, le référendum concerne l'ensemble d'un territoire. 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 ; 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.3.3.e).

3.3. Financement

24. Les règles nationales concernant le financement des partis et des campagnes électorales, qu'il soit public ou privé, doivent s'appliquer aux campagnes référendaires (point II.3.4.a). Comme en matière d'élections, la transparence financière doit être garantie, notamment en matière de comptes de campagne. Un écart par rapport aux exigences légales, par exemple un dépassement substantiel des plafonds de dépenses, peut donner lieu à l'annulation d'une votation[19]. Rappelons que le principe de l'égalité des chances s'impose en matière de financement public ; il est souhaitable que l'égalité des chances soit assurée entre les partisans et les adversaires d'un projet (point I.2.2.d).

25. 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.3.4.b, cf. point I.3.1.b).

III. Règles spécifiques

1. La prééminence du droit

26. 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'homme[20], s'impose en matière de référendums comme dans tous les autres domaines. Le principe de la souveraineté du peuple ne lui permet pas de se prononcer en dehors des règles juridiques. 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. Le référendum doit par contre se tenir lorsqu'il est prévu par l'ordre juridique (point I.3.2.b.i).

2. La validité formelle des textes soumis au référendum

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

---

[19] Cf . CDL-AD(2002)023rev, par. 107 ss.
[20] Voir le Préambule du Statut du Conseil de l'Europe (STE 001).

28. 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 ? »)[21].

29. Un vote positif sur un projet rédigé – du moins en cas de référendum décisionnel - signifie l'adoption d'un texte juridique 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.

30. 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 au peuple. 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 populaire[22].

31. 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.

3. La validité matérielle des textes soumis au référendum

32. En vertu du principe de la prééminence du droit, le peuple n'est pas dispensé du respect des règles de 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.

33. Quelle que soit la position du droit national sur les rapports entre droit international et droit interne, une votation ne doit pas porter sur un texte contraire à une obligation de droit international ou aux principes statutaires du Conseil de l'Europe (démocratie, droits de l'homme et prééminence du droit).

34. Afin d'éviter un vote contraire au droit, les textes invalides formellement ou matériellement ne doivent pas être soumis à référendum.

---

[21] CDL-AD(2005)034, par. 64.

[22] 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.

4. 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)

35. 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.

36. La possibilité de récolter des signatures doit être ouverte non seulement aux électeurs inscrits, mais à toute personne, y compris les étrangers et les mineurs (on pensera en particulier à des textes concernant leur statut) (point III.4.c).

37. 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.4.d).

38. 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.4.e).

39. Il est important que toutes les signatures soient vérifiées (point III.4.f). 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 truffées. Tout au plus peut-on renoncer à vérifier certaines signatures si le nombre de signatures valables exigé par la loi est atteint avec certitude[23].

40. Par ailleurs, une déclaration d'invalidité partielle d'une initiative populaire – ou d'une demande de référendum – devrait être prononcée lorsqu'il est possible de modifier le texte proposé de manière à le rendre conforme au droit sans le dénaturer. Une autorité doit pouvoir rectifier le caractère obscur, trompeur ou suggestif de la question. Elle peut aussi, en cas de violation des règles sur la validité formelle ou matérielle, prononcer une invalidité partielle, lorsque les signataires auraient approuvé la partie restante si elle avait été présentée seule, ou prononcer la scission d'un texte contraire à l'unité de la matière, voire de la forme ou du rang.

5. Parallélisme des formes et normes relatives au référendum

41. Lorsque le référendum est décisionnel, les autorités doivent respecter la décision populaire. Les lignes directrices prévoient ainsi que pendant un certain délai d'attente (quelques années au plus), un texte refusé par référendum ne doit pas être adopté par une procédure non référendaire. Est considéré comme procédure référendaire le référendum facultatif à la demande d'une fraction du corps électoral : si celui-ci n'est pas demandé, le texte rejeté une première fois peut donc être adopté sans vote populaire (points III.5.a.i et v). Une norme analogue s'applique à la révision d'une disposition acceptée par la voie référendaire (point III.5.a.ii).

42. 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.5.a.iii) ;

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

- le Parlement révise sans référendum une norme supérieure à celle qui a été adoptée en votation populaire ; conformément au principe de la hiérarchie des normes, il est en droit de le faire[24] ; cela devrait toutefois être évité pendant un certain délai (point III.5.a.iv).

43. Ce qui précède ne s'applique pas en matière de référendum consultatif, qui ne lie pas les autorités. L'opportunité politique pour le Parlement d'aller à l'encontre de la volonté (de la majorité) du peuple est évidemment une autre question.

44. 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 aeternum*. 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.5.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.5.b).

45. Il est souhaitable que les normes constitutionnelles relatives au référendum aient elles-mêmes une légitimité populaire directe, c'est-à-dire 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 un acte, il ne devrait pouvoir le faire que par un acte soumis à l'une de ces formes de référendum (point III.5.d).

6. Avis du Parlement

46. 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. Lorsque le Parlement s'oppose au texte mais souhaite faire un pas dans la même direction, il est très utile qu'il puisse soumettre simultanément un contre-projet au vote populaire[25].

47. L'avis du Parlement s'impose d'autant plus lorsque le recours au référendum émane de l'exécutif. Il importe alors de savoir si l'appel au peuple ne vise pas à contourner le Parlement. L'électeur doit être informé de la prise de position du Parlement.

48. La consultation du Parlement ne doit pas conduire à des manoeuvres 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.

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

7. Quorum

50. En se fondant sur l'expérience en matière référendaire, la Commission de Venise a décidé de déconseiller des règles relatives aux quorums.

51. 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 déserter les urnes pour imposer leur point de vue, pourtant largement minoritaire. Leur absence de

[24] CDL-INF(2000)013.
[25] La question des modalités de vote en cas de soumission d'une initiative populaire et d'un contre-projet au vote populaire est très spécifique ; c'est pourquoi, les lignes directrices ne se prononcent pas là-dessus.

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.

52. Le quorum d'approbation (acceptation par un pourcentage minimal des électeurs inscrits) peut mener lui aussi à l'impasse. Il peut être si élevé que le changement en devienne excessivement difficile. Si un texte est approuvé – même largement – par la majorité des votants sans que ce quorum ne soit atteint, la situation politique est plus que délicate, 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.

8. Effets du référendum

53. Afin que l'électeur se prononce en connaissance de cause, il est impératif qu'il connaisse les effets de son vote ; la Constitution ou la loi doivent donc 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).

54. 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). Il est donc préférable que les référendums sur les questions de principe et les propositions non formulées aient un caractère consultatif. S'ils ont un caractère décisionnel, des règles précises, de nature constitutionnelle ou législative, doivent régler la suite de la procédure. Un recours juridictionnel devrait être possible en cas d'inaction du Parlement (point III.8.b).