



COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, le 25 avril 2001

<cdl\doc\2001\cdl\010rév-f>

Diffusion restreinte
CDL (2001) 10 rév.
Or. fr.

Etude N° 143/2001

COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT

(COMMISSION DE VENISE)

**LIGNES DIRECTRICES
SUR LE REFERENDUM CONSTITUTIONNEL**

**Document préparé par le Secrétariat
en coopération avec
M. S. Bartole (membre, Italie)
M. G. Batliner (membre, Liechtenstein)
M. G. Malinverni (membre, Suisse)
M. H. H. Vogel (membre, Suède)**

LIGNES DIRECTRICES SUR LE REFERENDUM CONSTITUTIONNEL¹

I. CADRE GENERAL

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

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

Par définition, le référendum constitutionnel porte sur une *révision partielle ou totale* de la Constitution.

Le référendum constitutionnel peut :

- Etre exigé par la Constitution, qui dispose que certains textes sont soumis automatiquement au référendum après leur adoption par le Parlement (référendum obligatoire);
- Faire suite à une initiative populaire :
 - soit une fraction du corps électoral présente un texte qui est ensuite soumis au vote populaire ;
 - soit une fraction du corps électoral demande qu'un texte adopté par le Parlement soit soumis au vote populaire ;
- Avoir lieu à l'initiative d'une autorité, à savoir :
 - le Parlement lui-même ou un nombre déterminé de membres du Parlement ;
 - le chef de l'Etat ou le Gouvernement ;
 - une ou plusieurs entités territoriales.

Le référendum constitutionnel peut concerner aussi bien des textes *déjà approuvés par le Parlement que des textes qu'il n'a pas encore approuvés.*

Il peut se présenter sous la forme :

- d'un vote sur un *projet rédigé* d'amendement de la Constitution ou d'une proposition spécifique d'abroger des dispositions existantes de la Constitution ;
- d'un vote sur une *question de principe* (par exemple : «êtes-vous en faveur d'un amendement de la Constitution visant à introduire un système présidentiel ?») ou
- sur une *proposition non formulée* (plus précise) qui n'est pas présentée sous la forme de dispositions spécifiques (par exemple : «êtes-vous en faveur d'un amendement de la Constitution réduisant le nombre de sièges du Parlement de 300 à 200 ? »).

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

II. LIGNES DIRECTRICES

A. Base normative

Les questions suivantes doivent être réglées expressément au niveau constitutionnel :

- les types de référendums et les organes compétents pour recourir au référendum ;
- l'objet du référendum ;
- les effets du référendum ;
- les normes et principes généraux (point II.B), y compris le droit de vote ;
- les règles principales en matière de validité formelle et matérielle (points II.C et II.D) ;
- le contrôle juridictionnel (point II.P).

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

B. Normes et principes généraux

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

C. La validité formelle des textes soumis au référendum

Les textes soumis au référendum doivent respecter :

- *l'unité de la forme* : le texte ne doit pas combiner un projet rédigé et une proposition non formulée ou une question de principe ;
- *l'unité de la matière* : sous réserve du cas de révision totale de la Constitution, 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 ;
- *l'unité de rang* : le texte ne doit pas modifier simultanément la Constitution et un acte normatif inférieur ;
- ils doivent être *exécutables* ; une initiative populaire ne doit être déclarée inexécutable que si sa mise en œuvre est objectivement impossible.

D. La validité matérielle des textes soumis au référendum

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

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

L'initiative populaire ne peut viser à l'abrogation de normes absolument nécessaires au fonctionnement des institutions.

Les initiatives populaires contraires aux exigences mentionnées sous II.C et II.D *ne peuvent être soumises au vote populaire.*

E. Autres aspects de la liberté de vote

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

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

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

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

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

b. les autorités doivent fournir une information objective ; cela implique que le texte soumis au référendum ainsi qu'un rapport explicatif soient mis suffisamment à l'avance à la disposition des citoyens, de la manière suivante :

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

c. 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 (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 dans la campagne référendaire proprement dite (soit dans

le mois précédant la votation) doit être exclue. Un plafond strict doit être fixé à l'utilisation des fonds publics à des fins de propagande dans la période précédente.

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

Le scrutin doit être annulé dès lors que des irrégularités ont pu influencer le résultat (positif ou négatif) du vote.

F. Financement

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

- Contrairement au cas des élections, il ne s'impose pas d'interdire l'utilisation de fonds publics à des fins de propagande par les autorités dans tous les cas ; elle doit cependant être limitée, voir *supra* point E.3.c.

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

G. Usage du domaine public

a. Affichage

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

b. Récolte des signatures

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

c. Liberté de manifestation

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

H. Médias

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

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

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

J. Règles particulières applicables à l'initiative populaire

- Toute personne titulaire des droits politiques a le droit de signer une initiative populaire.
- Les délais pour la récolte des signatures (en particulier le *dies a quo* et le *dies ad quem*) doivent être prévus clairement, de même que le nombre de signatures à récolter.
- Toute personne (même non titulaire des droits politiques) doit être autorisée à procéder à la récolte des signatures.
- Toutes les signatures doivent être vérifiées. Afin de faciliter la vérification, les listes de signatures contiendront de préférence des électeurs inscrits dans la même commune.
- Afin d'éviter une déclaration d'invalidité totale, une autorité doit être compétente pour rectifier avant le scrutin les vices résultant du contenu de la question, tels que :
 - le caractère obscur, trompeur ou suggestif de la question ;
 - la violation des règles sur la validité formelle ou matérielle ; dans ce cas, l'invalidité partielle peut être prononcée, si le texte restant est cohérent ; la scission en plusieurs parties peut être envisagée pour remédier au défaut d'unité de la matière.
- Voir aussi les points F troisième tiret (rémunération de la récolte des signatures) et G.c (usage du domaine public pour la récolte des signatures).

K. Cas de référendum exigé par la Constitution (référendum obligatoire)

Les cas où le référendum est exigé par la Constitution peuvent être limité aux cas de révision totale ou de révision touchant à des normes fondamentales. Dans ce cas, la Constitution cite nommément lesdites normes, dans une disposition dont la révision est obligatoirement soumise au référendum.

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

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

b. Parallélisme des formes :

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

Ce qui précède ne s'applique pas :

- en cas de référendum consultatif (qui ne lie pas les autorités) ;
- en cas de référendum sur une révision partielle de la Constitution, alors que le précédent référendum a concerné une révision totale ;

[- au-delà d'un délai raisonnable après le référendum ;]

- en cas de refus d'un texte 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.

M. Le rôle du Parlement

Lorsqu'un projet de révision constitutionnelle est proposé par une fraction du corps électoral ou une autorité autre que le Parlement, celui-ci doit faire part de son avis sur le texte soumis au vote. Il peut avoir le droit d'opposer un contre-projet au texte proposé. Un délai pour l'avis du Parlement doit être fixé ; s'il n'est pas respecté, le texte est soumis au vote populaire sans avis du Parlement.

N. Effets du référendum

Les référendums sur les projets rédigés ont en général un *effet obligatoire* et leur mise en œuvre ne présente pas de difficulté particulière.

Les référendums sur des *questions de principe* ou des *propositions non formulées* devraient avoir uniquement un caractère *consultatif*. Bien que le droit d'un certain nombre de pays reconnaisse que de tels référendums lient en principe le Parlement, ils conduisent à des difficultés de mise en œuvre et comportent un fort risque de conflits politiques.

O. Quorum

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

P. Contrôle juridictionnel

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

- le droit de vote ;
 - l'aboutissement des initiatives populaires ;
 - la validité formelle et matérielle des textes soumis au référendum, qui doit faire l'objet d'un contrôle préalable au vote ;
 - le respect de la liberté de vote ;
- [- les suites données par les autorités à une votation sur une question de principe ou une initiative non formulée ;]
- le résultat du scrutin.