

Élections démocratiques

# La tenue de référendums au niveau local

Congrès des pouvoirs locaux et régionaux  
du Conseil de l'Europe

The Congress



Le Congrès

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Élections démocratiques

## **La tenue de référendums au niveau local**

Congrès des pouvoirs locaux et régionaux  
du Conseil de l'Europe

Édition anglaise :

*Holding referendums at local level*

La reproduction des textes est autorisée à condition d'en citer le titre complet ainsi que la source : Conseil de l'Europe. Pour toute utilisation à des fins commerciales ou dans le cas d'une traduction vers une langue non officielle du Conseil de l'Europe, merci de vous adresser à [publishing@coe.int](mailto:publishing@coe.int).

Conception de la couverture et mise en page : Division de la production des documents et des publications (DPDP), Conseil de l'Europe

Conseil de l'Europe, septembre 2022

Imprimé en France

# Table des matières

---

<b>AVANT-PROPOS</b>	<b>5</b>
<b>LA TENUE DE RÉFÉRENDUMS AU NIVEAU LOCAL</b>	
<b>EXPOSÉ DES MOTIFS</b>	<b>9</b>
Contexte	12
Cadre général applicable aux référendums (locaux)	17
Normes applicables aux différents aspects du processus référendaire	30
Sélection de thématiques	49
Conclusions	73
<b>RÉSOLUTION 472 (2021)</b>	<b>75</b>
<b>RECOMMANDATION 459 (2021)</b>	<b>79</b>



## Avant-propos

---

Les référendums à différents niveaux de gouvernement sont de plus en plus utilisés comme un outil de participation démocratique directe des citoyens pour résoudre des problèmes d'une importance fondamentale dans leur vie quotidienne. Bien que les référendums nationaux suscitent généralement beaucoup d'attention, ce sont en fait les référendums locaux qui sont les plus répandus dans les Etats membres du Conseil de l'Europe, car ils constituent un outil pour sonder la volonté des citoyens sur des questions concrètes qui les concernent directement.

Alors que les référendums locaux partagent de nombreuses caractéristiques générales avec les référendums organisés au niveau national, certains aspects organisationnels peuvent différer, étant donné que dans le contexte local, les cadres réglementaires peuvent être moins élaborés, la supervision moins stricte et l'administration moins professionnalisée. Cela nécessite l'adaptation des règles générales au contexte local, tout en respectant les principes généraux d'élections libres et équitables qui s'appliquent également aux référendums. Les référendums locaux doivent être organisés conformément aux normes du Conseil de l'Europe, en particulier la Charte européenne de l'autonomie locale et le Code de bonne conduite en matière référendaire révisé de la Commission de Venise, approuvé par le Congrès, ainsi que d'autres normes et bonnes pratiques internationales.

À cette fin, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux a préparé la présente brochure, qui aborde la question de manière globale et fournit des lignes directrices efficaces sur la tenue de référendums au niveau local. Le Congrès encourage vivement les autorités locales et régionales des Etats membres à faire un usage responsable des référendums et à les combiner avec des outils de démocratie délibérative, tels que les assemblées citoyennes, pour permettre aux citoyens de prendre des décisions éclairées.

Les référendums vont souvent de pair avec des controverses en raison de la nature potentiellement clivante de leurs questions et des problèmes qui peuvent survenir au cours des campagnes référendaires et de la validité des résultats. Il existe toujours un risque que les référendums soient détournés par des mouvements populistes pour contourner, à la majorité simple et après une campagne fallacieuse, des lois ou des principes de rang supérieur dont la modification nécessiterait normalement un débat plus substantiel et un consensus plus large.

C'est pourquoi, le rapport du Congrès met également en lumière les risques associés à la tenue de référendums locaux et propose des stratégies d'atténuation et des bonnes pratiques, telles que la sensibilisation des électeurs aux procédures et aux conséquences de leur vote, l'introduction du droit de vote pour les résidents à long terme y compris les résidents étrangers, l'établissement de règles de campagne claires, et enfin, la garantie d'un accès à une information libre et de qualité et à des outils de démocratie délibérative.

Depuis 2001, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux mène des activités régulières d'observation des élections locales et régionales dans les États membres du Conseil de l'Europe, et parfois au-delà. Cette activité est complémentaire du processus de suivi politique de la Charte européenne de l'autonomie locale, un traité international unique qui constitue la pierre angulaire de la démocratie locale en Europe.

La collection «Élections démocratiques» présente les rapports adoptés par le Congrès concernant des questions récurrentes et transversales relatives aux élections locales et régionales.

- ▶ La situation des candidats indépendants et de l'opposition lors des élections locales et régionales (2022).
- ▶ Au-delà des élections : l'utilisation de méthodes délibératives dans les municipalités et régions européennes (2022).
- ▶ La tenue de référendums au niveau local (2021).
- ▶ Les élections locales et régionales dans les situations de crise majeure (2020).
- ▶ Le droit de vote au niveau local, élément de l'intégration durable des migrants et des personnes déplacées dans les communes et régions d'Europe) (2018).
- ▶ La liste de critères en vue de l'évaluation du respect des normes et bonnes pratiques internationales en matière de prévention de l'utilisation abusive de ressources administratives dans le cadre des processus électoraux au niveau local et régional (2017).
- ▶ Critères pour se présenter aux élections locales et régionales (2015).
- ▶ Les listes électorales et électeurs résidant de facto à l'étranger (2015).
- ▶ Le vote à 16 ans – Conséquences sur la participation des jeunes au niveau local et régional (2015).





# La tenue de référendums au niveau local

## Exposé des motifs

---

CG(2021)40-11

18 mai 2021

**Commission de suivi**

**Rapporteur: Vladimir PREBILIC,  
Slovénie (L, SOC/V/DP)**



## Résumé

Les référendums sont de plus en plus utilisés en tant qu'outils de participation démocratique directe en vue de résoudre des conflits qui présentent une importance fondamentale pour la vie des populations. Les référendums deviennent ainsi fréquemment des sujets de controverse, en raison du risque de division lié aux questions qu'ils posent et des problèmes qui peuvent survenir lors de la campagne correspondante.

Bien que les référendums nationaux concentrent aujourd'hui une grande part de l'attention publique, la plupart des référendums organisés dans les États membres du Conseil de l'Europe le sont en réalité à l'échelle locale. Pourtant, les référendums locaux sont essentiels pour connaître le sentiment des citoyens sur des questions qui ont un impact direct sur leur vie quotidienne.

Compte tenu de ce qui précède, des lignes directrices effectives sont nécessaires pour permettre aux États membres d'utiliser les référendums locaux de manière responsable, dans un cadre conforme aux normes du Conseil de l'Europe, en particulier la Charte européenne de l'autonomie locale, ainsi qu'aux normes et meilleures pratiques internationales.

## CONTEXTE<sup>1</sup>

Les instruments de démocratie directe, au premier rang desquels le référendum, ont pris une importance croissante en Europe et dans le monde entier depuis quelques décennies, quel que soit le niveau de gouvernement. En particulier, les référendums locaux prenaient de l'importance, en même temps que de nombreuses réformes de la gouvernance locale étaient examinées et mises en œuvre<sup>2</sup>. Les référendums locaux sont de plus en plus utilisés pour régler des questions qui ont un impact direct sur la vie quotidienne des citoyens<sup>3</sup>.

- 
1. Le rapport a été établi avec la contribution de la Prof. Christina Binder, Université des Forces armées fédérales allemandes, Munich, Allemagne.
  2. Depuis les années 1980, ces nouvelles tendances se sont étendues partout en Europe sous l'effet des activités du Conseil de l'Europe, notamment avec l'adoption et la mise en œuvre de la Charte européenne de l'autonomie locale de 1985, qui mentionne le «recours aux assemblées de citoyens, au référendum ou à toute autre forme de participation directe des citoyens». En 1993, la Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe, organe prédécesseur du Congrès, a adopté une résolution sur les référendums locaux, complétée en 1996 par une recommandation aux États membres (Rec(96)2). Ces instruments ont défini les modalités et caractéristiques de base des référendums locaux, identifié les principaux domaines de réglementation et suggéré l'établissement d'un cadre juridique pour les référendums et les initiatives populaires au niveau local.
  3. Dans les faits, les référendums à l'échelle des communes et des régions sont les plus fréquents et, dans les États membres du Conseil de l'Europe, plus répandus que les référendums nationaux. <https://www.routledgehandbooks.com/doi/10.4324/9780203713181-4>.

Le Conseil de l'Europe a tenu compte de cette évolution. La Commission de Venise lui a consacré en 2007 son Code de bonne conduite en matière référendaire. Quoiqu'il porte essentiellement sur le niveau national, ce Code propose des lignes directrices utiles sur la tenue des référendums<sup>4</sup>. Il a fait l'objet d'un débat de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) en janvier 2019<sup>5</sup> et les nouvelles Lignes directrices révisées sur la tenue des référendums ont été adoptées par la Commission de Venise le 8 octobre 2020, lors de sa 124<sup>e</sup> Session plénière tenue en ligne<sup>6</sup>. Cela étant, d'une manière générale le niveau local ne suscite que peu d'attention<sup>7</sup>. Compte tenu de ce qui précède, des lignes directrices effectives sont nécessaires pour permettre aux États membres d'utiliser les référendums locaux de manière responsable et conforme aux normes du Conseil de l'Europe, en particulier la Charte européenne de l'autonomie locale, ainsi qu'aux normes et meilleures pratiques internationales.

Le présent rapport du Congrès vise à remédier à l'absence du niveau local dans les lignes directrices actuelles sur la tenue

- 
4. [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2007\)008rev-cor-f](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2007)008rev-cor-f).
  5. <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=25231&lang=fr>.
  6. [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2020\)031-f](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2020)031-f).
  7. Le manque général d'intérêt et l'absence de recherches sur les référendums locaux étaient déjà reconnus lors de la 10<sup>e</sup> Conférence des ministres européens responsables des collectivités locales, en 1993, et la situation n'a guère évolué depuis. <https://rm.coe.int/native/09000016804c2783>.

des référendums, ce qui n'exclut pas de s'inspirer des normes internationales applicables et des meilleures pratiques en matière d'élections et de référendums nationaux/régionaux. Outre les travaux de la Commission de Venise sur cette question, les normes et bonnes pratiques existantes sont évoquées dans les rapports d'observation d'élections/référendums du Congrès et de l'OSCE/BIDDH<sup>8</sup>, ainsi que dans le cadre des missions de suivi de la Charte européenne conduites par le Congrès. Bien que ces documents n'évoquent qu'assez rarement les référendums, ils constituent aussi une source d'information précieuse sur les problèmes actuels, puisque les difficultés récurrentes liées à la conduite des référendums nationaux, régionaux et locaux – si elles ne sont pas toujours identiques – sont cependant souvent similaires.

On observe d'une manière générale un gain de popularité des référendums depuis quelques décennies<sup>9</sup>. Les facteurs

- 
8. Il est à noter que les missions d'observation électorale de l'OSCE/BIDDH comprennent régulièrement une délégation de l'APCE du Conseil de l'Europe et parfois aussi, s'il s'agit d'élections locales, une délégation du Congrès.
  9. Voir aussi, Conseil de l'Europe, Les référendums locaux. Rapport établi par le Comité directeur des autorités locales et régionales (CDLR) pour la 10<sup>e</sup> Conférence des ministres européens responsables des collectivités locales, La Haye 15-16 septembre 1993. 1<sup>re</sup> édition. Strasbourg: Éditions du Conseil de l'Europe, 1993. Le document souligne que les référendums locaux peuvent stimuler l'intérêt des citoyens et leur participation à la gestion des affaires publiques et compléter ainsi utilement les procédures locales de démocratie représentative. Les référendums locaux peuvent aussi, conformément à l'article 4 de la Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local, favoriser cette participation.

qui ont contribué à cet essor des référendums au niveau local incluent notamment l'expansion des infrastructures et des services de protection municipaux et les questions connexes ayant trait à l'efficacité de la tenue des référendums au plus près de la population. Parallèlement, la taille des entités communales s'est accrue, ce qui a souvent conduit à des conflits au sujet des fusions de communes.

Dans le même temps, de nombreuses formes d'extension de la participation politique et de mobilisation de la société civile ont été explorées. Les concepts généraux de participation ont parfois inclus également une influence accrue des citoyens par le biais de l'élection des maires au suffrage direct et, ensuite, la possibilité de révoquer des élus politiques locaux, ainsi que la démocratie directe sous la forme d'initiatives et de référendums.

Formant une catégorie largement distincte, les instruments de participation délibérative, tels que les assemblées citoyennes, ont fait l'objet de vastes débats et sont aussi appliqués au niveau local dans certains pays. La démocratie directe est à l'évidence considérée comme un outil précieux pour la participation individuelle des citoyens et plus généralement pour la démocratie locale<sup>10</sup>. Les collectivités locales et les communes sont un lieu majeur de la participation civique, où l'accès des citoyens et des résidents de longue durée à la vie politique est plus aisé qu'au niveau national ou régional. En

---

10. Schiller, 2017, pp 60-62: <https://www.taylorfrancis.com/books/e/9780203713181/chapters/10.4324/9780203713181-4>.



particulier, la participation des résidents non-ressortissants aux référendums locaux favorise leur intégration durable<sup>11</sup>.

Dans ces conditions, l'instrument du référendum (local) offre de nouveaux modes de décision politique et contribue ainsi au principe d'égalité politique et à une structure du pouvoir politique plus ouverte. Une caractéristique essentielle de ces procédures de participation directe réside dans la transparence de la décision politique, l'accès à l'information et dans une meilleure compréhension des problématiques, valeurs et intérêts liés à une décision politique donnée, en raison notamment du fait que le processus porte principalement sur des questions spécifiques. Cela peut aussi accroître le niveau d'information des citoyens et améliorer la qualité délibérative des débats publics et des campagnes. La société civile et les groupes axés sur une question spécifique ont aussi tiré profit des instruments que sont l'initiative et le référendum, qui fournissent des voies plus institutionnelles pour les groupes non partisans. À un niveau plus général, il est attendu de la démocratie directe en tant qu'institution qu'elle offre de puissants instruments de contrôle politique et qu'elle contribue de ce fait à la responsabilité et la réactivité des dirigeants politiques<sup>12</sup>. Les référendums, spécifiquement au niveau local, peuvent donner aux citoyens un moyen de décider de

---

11. Les référendums locaux peuvent aussi, conformément à l'article 4 de la Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local, favoriser cette participation. *Ibid.*; voir aussi la Recommandation R(96)2 concernant les référendums et les initiatives populaires au niveau local, 1996, <https://rm.coe.int/16804f9740>.

12. Schiller, 2017, pp 62, 77.

questions concrètes de portée locale qui touchent à leur vie quotidienne et transcendent les clivages politiques.

## CADRE GÉNÉRAL APPLICABLE AUX RÉFÉRENDUMS (LOCAUX)

### Instruments internationaux/régionaux pertinents

Les instruments – universels ou régionaux – relatifs aux droits de l’homme ne contiennent aucune norme explicite concernant les référendums (locaux). Cependant, les référendums sont couverts par les dispositions générales protégeant le droit à la participation politique, contenues par exemple dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (CCPR), dont l’article 25(a) mentionne expressément la dimension directe de la participation politique, établissant le droit de chaque citoyen «de prendre part à la direction des affaires publiques, soit directement, soit par l’intermédiaire de représentants librement choisis»<sup>13</sup>. Cette position a trouvé une confirmation par exemple dans l’affaire *Gillot v. France*, dans laquelle le Comité des droits de l’homme (CDH) a accepté qu’un recours relatif aux référendums organisés en Nouvelle-Calédonie dans le cadre du processus d’autodétermination relève du champ de l’article 25<sup>14</sup>. Si l’on descend au niveau régional, à l’inverse les référendums (locaux) en Europe ne relèvent pas d’une

---

13. Ainsi, la dimension directe du droit à la participation politique tel qu’envisagée dans l’article 25 CCPR peut être une alternative à la représentation et se matérialiser par différents moyens de participation démocratique directe, parmi lesquels les référendums. Observation générale n° 25 du CCPR, 1996, paragraphe 6.

14. [http://www.worldcourts.com/hrc/eng/decisions/2002.07.15\\_Gillot\\_v\\_France.htm](http://www.worldcourts.com/hrc/eng/decisions/2002.07.15_Gillot_v_France.htm).

manière générale de l'article 3 du Protocole n° 1 à la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH)<sup>15</sup>, puisque cette

- 
15. La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme va dans le même sens. Dans les faits, la Cour ne s'est prononcée qu'une seule fois sur la question des référendums : dans l'affaire *Moohan et Gillon c. Royaume-Uni*, des détenus condamnés se plaignaient de ne pas avoir pu voter au référendum de 2014 sur l'indépendance de l'Écosse. La Cour a conclu que l'article 3 du Protocole n° 1 ne pouvait s'appliquer à ce type de consultation et rejeté les requêtes comme étant irrecevables, principalement au motif que le référendum sur l'indépendance de l'Écosse n'était pas « une élection relative au choix du corps législatif » ([https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22001-175572%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-175572%22]})). Notons également que les organes de la Convention ont souligné précédemment en plusieurs occasions que l'article 3 du Protocole n° 1 se limite aux élections relatives au choix d'un organe législatif et ne s'applique pas aux référendums (voir *X. c. Royaume-Uni*, n° 7096/75, décision de la Commission du 3 octobre 1975, Décisions et rapports (DR) 3, p. 165 ; *Bader c. Allemagne*, n° 26633/95, décision de la Commission du 15 mai 1996, non publiée ; *Castelli et autres c. Italie*, nos 35790/97 et 38438/97, décision de la Commission du 14 septembre 1998, DR 94, p. 102 ; *Hilbe c. Liechtenstein* (déc.), n° 31981/96, CEDH 1999-VI ; et *Borghi c. Italie* (déc.), n° 54767/00, CEDH 2002-V ; *McLean et Cole c. Royaume-Uni* (déc.), nos 12626/13 et 2522/12, 11 juin 2013). Notons cependant que la Cour a laissé une possibilité de prendre en considération les différents systèmes électoraux existant dans les États membres du Conseil de l'Europe, paragraphes 33 et 38 de *Cumhuriyet Halk Partisi c. Turquie* ; paragraphe 40 de *Moohan et Gillon c. Royaume-Uni*.

disposition mentionne explicitement les élections et le « choix du corps législatif »<sup>16</sup>.

Cependant, les garanties des droits de l'homme fournissent aussi des orientations concernant les référendums (locaux), par exemple l'article 2 (CCPR), sur l'interdiction de la discrimination fondée sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, les opinions politiques ou autres, l'origine nationale ou sociale, la naissance ou toute autre situation, et l'article 26 (CCPR), sur le droit à l'égalité. D'autres normes peuvent être dérivées d'instruments spécifiques, comme la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (article 7 – pour les femmes), la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (article 5 – la non-discrimination mais aussi des mesures positives – pertinente pour les minorités de toute nature) et la Convention relative aux droits des personnes handicapées (article 29 – la suppression proactive des obstacles afin de faciliter la participation des personnes handicapées tout au long du processus électoral; voir aussi le cas spécifiques des personnes présentant un handicap mental)<sup>17</sup>.

---

16. Voir *Mathieu-Mohin et Clerfayt c. Belgique* (Cour européenne des droits de l'homme, arrêt du 2 mars 1987, Série A, vol. 113).

17. Voir l'affaire *Zsolt Bujdosó et cinq autres c. Hongrie* (Comité des droits des personnes handicapées, Comm. n° 4/2011(2013), dans laquelle il a été conclu à une violation de la CDPH. Voir aussi *Purohit et Moore c. Gambie* (Afr. Comm., Comm. n° 241/01(2003)) et *Alajos Kiss c. Hongrie* (Cour européenne des droits de l'homme, arrêt du 20 mai 2010). Voir aussi Comité des droits de l'homme des Nations Unies, Observations finales relatives au Belize, 2013.

De même, d'autres droits et libertés sont pertinents ici et posent des conditions préalables à la tenue de référendums. En premier lieu, la tenue de référendums démocratiques est impossible si les droits fondamentaux établis dans les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme ne sont pas respectés, en particulier les libertés d'expression (y compris celle de la presse) (article 19 CCPR, article 10 CEDH), de réunion et d'association (articles 21 et 22 CCPR, article 11 CEDH) y compris la liberté de créer des partis politiques, et la liberté de circulation à l'intérieur du pays (article 12.1 CCPR, article 2, Protocole 4 à la CEDH)<sup>18</sup>. En effet, les citoyens doivent avoir la possibilité d'exercer une influence par le débat public et le dialogue avec leurs représentants ou par leur capacité à s'organiser afin de réaliser pleinement leur droit de participer de manière effective à un référendum<sup>19</sup>.

Pour ce qui concerne le niveau local, la Charte européenne de l'autonomie locale mentionne expressément le droit des citoyens de participer à des référendums locaux (article 3.2, article 5). Plus précisément, l'article 3.2 de la Charte

---

18. Observation générale n° 25 du CCPR, paragraphe 12. Voir aussi le Rapport de 2017 du Secrétaire général du Conseil de l'Europe sur la situation de la démocratie, des droits de l'homme et de l'État de droit en Europe, Populisme – Le système de contre-pouvoirs est-il suffisamment puissant en Europe? <https://edoc.coe.int/fr/un-aperu/7344-pdf-situation-de-la-democratie-des-droits-de-lhomme-et-de-letat-de-droit.html>

19. Observation générale n° 25 du CCPR, paragraphe 8. Les restrictions à ces libertés doivent respecter les principes de la base légale, de l'intérêt public et de la proportionnalité. Commission de Venise, 2020, II.2.

européenne de l'autonomie locale dispose que les référendums locaux, en tant que formes de participation directe, peuvent être utilisés pour l'exercice du droit des citoyens de participer à la gestion des affaires publiques au niveau local là où cette participation est permise par la loi<sup>20</sup>. De plus, l'article 5 de la Charte dispose que, pour toute modification des limites territoriales locales, les collectivités locales concernées doivent être consultées préalablement, éventuellement par voie de référendum là où la loi le permet<sup>21</sup>. Le Protocole additionnel de 2009 à la Charte européenne de l'autonomie locale (entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juin 2012, STCE 207)<sup>22</sup> mentionne, dans son article 2 relatif aux mesures de mise en œuvre du droit de participer/de facilitation de la participation aux affaires locales, les « procédures de participation de la population qui peuvent inclure des procédures de consultation, des référendums locaux et des pétitions (...) ».

La question des référendums et de leur pertinence est reprise et développée dans divers instruments de « droit incitatif ». En

---

20. <https://rm.coe.int/168007a095>

21. *Ibid.* Bien que ces deux dispositions de la Charte évoquent la possibilité que le droit interne permette la tenue de référendums, l'absence d'une telle législation ne peut être considérée comme une violation de la Charte dans la mesure où d'autres formes (représentatives) de consultation sont permises. Rapport explicatif de la Charte européenne de l'autonomie locale, pp 4, 6, <https://rm.coe.int/16800ca474>

22. Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales, 2009, STCE 207, 19 ratifications, <https://www.coe.int/fr/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/207>.

premier lieu, l'*Observation générale n° 25 des Nations Unies* cite les référendums comme étant l'une des formes de la participation politique directe et énumère une série de situations où la tenue d'un référendum (local) est souhaitable, notamment lorsqu'il s'agit de prendre des décisions sur des questions d'intérêt local ou sur des affaires intéressant une communauté particulière et au sein d'organes créés pour représenter les citoyens en consultation avec l'administration<sup>23</sup>. Le Conseil de l'Europe s'est également intéressé à cette question : l'APCE, dans sa *Recommandation 1704 (2005)* intitulée « Référendums : vers de bonnes pratiques en Europe », souligne l'importance croissante des référendums à travers l'Europe et recommande leur utilisation en tant que moyen de renforcer les démocraties européennes<sup>24</sup>. La Commission de Venise a ensuite souligné la nécessité de dispositions plus détaillées sur les référendums, dans son *Code de bonne conduite en matière référendaire* de 2007, actualisé en 2020 dans les *Lignes directrices révisées sur la tenue des référendums*<sup>25</sup>. Le Code révisé traite de certains aspects cruciaux liés à la tenue des référendums du point de vue des normes internationales et des pratiques internes des États membres du Conseil de l'Europe. Deux instruments d'importance spécifique pour le niveau local sont la Résolution du Conseil de l'Europe sur les référendums locaux, contenue dans le rapport adopté sur ce thème en 1993 par la 10<sup>e</sup> Conférence des ministres européens responsables des

---

23. Observation générale n° 25 du CCPR, paragraphe 6.

24. Recommandation 1704 (2005) de l'APCE, Référendums : vers de bonnes pratiques en Europe.

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

collectivités locales<sup>26</sup>, et la Recommandation du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe concernant les référendums et les initiatives populaires au niveau local (Recommandation 96(2), 1996)<sup>27</sup>. Enfin, la Recommandation (2001)19 du Comité des Ministres appelait les États membres du Conseil de l'Europe à envisager l'introduction de référendums locaux, conçus comme l'un des moyens d'encourager et de renforcer la participation des citoyens à la vie publique locale<sup>28</sup>.

### Principes électoraux énoncés dans ces instruments : droit au suffrage universel, égal, libre et secret

Les principes électoraux généraux s'appliquent de manière générale aux référendums (locaux). En particulier, l'article 25(b) CCPR garantit aux citoyens le droit « [d]e voter (...), au cours d'élections périodiques, honnêtes, au suffrage universel et égal et au scrutin secret, assurant l'expression libre de la volonté des électeurs ». Les quatre éléments/principes mentionnés – le caractère universel, égal, libre et secret du suffrage – sont aussi des aspects/principes fondateurs du

---

26. Conseil de l'Europe, Les référendums locaux. Rapport établi par le Comité directeur des autorités locales et régionales (CDLR) pour la 10<sup>e</sup> Conférence des ministres européens responsables des collectivités locales, La Haye 15-16 septembre 1993. 1<sup>re</sup> édition. Strasbourg : Éditions du Conseil de l'Europe, 1993.

27. <https://rm.coe.int/16804fcb80>

28. <http://rm.coe.int/16804f497d>



patrimoine électoral européen<sup>29</sup>. Ils sont à la fois le socle et le cadre des référendums (locaux)<sup>30</sup>.

Certains rapports d'observation électorale ont déploré le fait que le cadre juridique n'offre pas de garanties suffisantes pour la conduite de référendums véritablement démocratiques. En particulier, des garanties insuffisantes ont été constatées concernant la pleine participation de tous les acteurs et l'égalité des chances et des conditions pour les partisans et les adversaires dans tous les aspects du processus référendaire.

Le principe du suffrage universel est un principe fondamental applicable aux référendums (locaux). Il peut être soumis à certaines conditions, telles que l'âge, la nationalité ou la résidence. Néanmoins, ces restrictions doivent être raisonnables et ne devraient pas, aux termes des Lignes directrices révisées

- 
29. Dans une déclaration solennelle datée du 13 mai 2004, le Comité des Ministres a reconnu «l'importance du Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise (2002), 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 États européens» (CM(2004)83 final).
30. Il est à noter que pour ce qui concerne en particulier les référendums locaux, la Rec(96)2 opère une distinction selon que les référendums sont décisionnels ou consultatifs. Tandis que les règles applicables aux référendums décisionnels doivent par principe suivre celles qui s'appliquent aux élections (suffrage universel, égal, libre et secret), les règles relatives aux référendums consultatifs peuvent être moins strictes.

de 2020 de la Commission de Venise sur la tenue des référendums, être plus contraignantes que celles qui s'appliquent aux élections<sup>31</sup>. Premièrement, un âge limite minimal pour disposer du droit de vote aux référendums est généralement accepté, bien que le droit de vote doive être accordé, au plus tard, à l'âge de la majorité<sup>32</sup>.

De même, des critères de nationalité et de résidence peuvent s'appliquer aux référendums. En raison du lien entre les habitants et la politique locale, la résidence est un critère plus pertinent pour la participation aux référendums locaux par rapport aux référendums nationaux. D'après la Commission de Venise, un critère de durée de résidence pour les ressortissants – qui dans tous les cas ne devrait pas excéder six mois<sup>33</sup> – ne peut être imposé que pour les référendums locaux (et régionaux). Par ailleurs, les étrangers devraient être autorisés à voter lors des référendums locaux – dans une plus large mesure que lors des référendums nationaux – après une certaine durée de résidence (d'un maximum de cinq ans ou, pour les ressortissants d'autres États membres de l'UE, immédiatement)<sup>34</sup>. De fait, la Recommandation 1704 (2005) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe appelle

---

31. Commission de Venise, 2020, I.1.1.

32. Observation générale n° 25 du CCPR, 1996; Commission de Venise, 2020, I.1.1.

33. Commission de Venise, 2020, I.11.c.

34. Commission de Venise, 2020, I.11.b.; voir aussi l'article 6 de la Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local, qui prévoit pour les résidents étrangers une période maximale de cinq ans de résidence avant les élections (référendums) pour pouvoir participer au vote.

les États à « *accorder le droit de vote lors des référendums locaux aux étrangers qui résident légalement dans leur pays depuis cinq ans, par analogie avec les dispositions sur la participation aux élections locales contenues dans la Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local* »<sup>35</sup>.

Comme pour les élections, une personne ne peut être privée du droit de vote lors des référendums (locaux) que si certaines conditions limitées sont réunies : la privation doit être prévue par la loi, être proportionnée et être fondée sur des raisons d'incapacité mentale sanctionnées par une décision judiciaire ou sur une condamnation pénale pour une infraction grave<sup>36</sup>.

Le principe du suffrage égal requiert que chaque électeur dispose d'une voix et que chaque voix ait plus ou moins le même poids. Dans le cas où le système accorde aux électeurs plus

---

35. <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-FR.asp?fileid=17329>. Voir aussi le rapport du Congrès sur « Le droit de vote au niveau local, élément de l'intégration durable des migrants et des personnes déplacées dans les communes et régions d'Europe », qui souligne le rôle qu'une participation politique active des étrangers et des personnes déplacées joue dans leur intégration au niveau local et encourage les États membres du Conseil de l'Europe à adopter des mesures appropriées pour faciliter les droits de vote de ces personnes aux élections. <https://rm.coe.int/le-droit-de-vote-au-niveau-local-element-de-l-integration-durable-des-/16808e49f3>.

36. Voir aussi, à ce sujet, Commission de Venise, 2020, I.11.d. Il n'est pas raisonnable de restreindre le droit de vote au motif d'un handicap physique ou d'imposer des critères d'alphabétisation, d'éducation ou de propriété. L'appartenance à un parti ne doit pas être une condition pour pouvoir voter. *Ibid.*

d'une voix (par exemple en présence d'alternatives), chaque électeur a le même nombre de voix<sup>37</sup>. Le découpage des circonscriptions électorales et le mode de scrutin ne devraient pas orienter la répartition des électeurs dans un sens qui entraîne une discrimination à l'encontre d'un groupe quelconque<sup>38</sup>. Cela étant, un mode différent de décompte des voix dans le cas des minorités nationales n'est pas incompatible avec le principe du suffrage égal, surtout lorsque le référendum porte sur une question d'intérêt spécifique pour une minorité nationale. Dans tous les cas, le critère de proportionnalité doit être respecté<sup>39</sup>.

Outre l'égalité de décompte, les électeurs doivent se voir garantir des possibilités égales de participer à la conduite du référendum. En particulier, ce principe requiert une attitude de neutralité de la part des autorités administratives, notamment pour ce qui concerne la campagne référendaire dans des domaines tels que la couverture médiatique, surtout dans les médias publics (égalité d'accès aux émissions de radio et de télévision pour les partisans et les adversaires et couverture égale dans les médias), la publicité au moyen des affiches de campagne, des meetings, etc. et l'exercice du droit de réunion dans l'espace public<sup>40</sup>. Au niveau local, ce

---

37. Une exception est cependant possible: les voix des électeurs membres d'une minorité nationale peuvent avoir un poids supérieur aux autres voix si le référendum porte sur une question d'intérêt spécifique pour la minorité en question. *Ibid.*, pp. 7-8. Cependant, les électeurs ne doivent pas être contraints d'indiquer leur appartenance à une minorité nationale.

38. Observation générale n° 25 du CCPR, 1996, paragraphe 21.

39. Commission de Venise, 2020, I.2.3.a.

40. Voir aussi Commission de Venise, 2020, I.2.2.

principe peut s'appliquer en particulier à l'égalité en matière d'attribution de l'espace public (bâtiments municipaux, etc.). Le principe de l'égalité des chances se traduit aussi sous la forme de normes pour le financement des campagnes et des référendums, ainsi que plus généralement pour l'octroi de fonds publics aux partisans et aux adversaires.

Un autre principe étroitement lié à l'égalité du suffrage est celui du suffrage libre. Ce principe inclut d'une part la liberté pour les électeurs de se forger une opinion. Il suppose que les autorités fournissent suffisamment d'informations pour permettre aux électeurs de se faire une opinion éclairée sur les propositions mises au référendum<sup>41</sup> ; il requiert également que les autorités administratives (locales) respectent leur obligation de neutralité en créant un environnement dans lequel les électeurs peuvent se forger une opinion librement ; enfin, il exclut toute utilisation (massive) de ressources publiques/administratives, de la part des autorités, à des fins de campagne<sup>42</sup>. Dans le cas des référendums, cependant, l'obligation de neutralité n'est pas aussi étendue que pour les élections ordinaires : à la différence de celles-ci, lors des référendums (locaux) les autorités peuvent intervenir dans la campagne et exposer leur point de vue dans le cadre du débat entre les partisans et les adversaires de la

---

41. Commission de Venise, 2020, I.3.1.

42. *Ibid.*, I.3.2. Cette question est évoquée plus en détail dans le rapport du Congrès « Ressources administratives et élections équitables », contenant une série de recommandations et de bonnes pratiques, [https://www.coe.int/fr/web/congress/local-and-regional-governance/-/asset\\_publisher/1MiK9r1zNOTy/content/new-practical-guide-administrative-resources-and-fair-elections-?inheritRedirect=false](https://www.coe.int/fr/web/congress/local-and-regional-governance/-/asset_publisher/1MiK9r1zNOTy/content/new-practical-guide-administrative-resources-and-fair-elections-?inheritRedirect=false).

proposition soumise au référendum. Elles peuvent ainsi participer activement à la campagne<sup>43</sup>.

Le suffrage secret vise à garantir aux électeurs un environnement leur permettant de faire un choix personnel. Les électeurs doivent être protégés contre toute forme de coercition ou de pression pour divulguer pour qui ils ont voté ou prévoient de le faire, ainsi que contre toute ingérence illégale ou arbitraire dans le processus de vote. 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. 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. La liste des votants ne devrait pas être rendue publique<sup>44</sup>. Toute violation du secret du vote doit être sanctionnée<sup>45</sup>.

D'une manière générale, les principes susmentionnés s'appliquent également aux référendums locaux. Ils déterminent les phases successives du processus référendaire et notamment son cadre juridique et l'organisation/administration du référendum et d'autres phases du processus.

---

43. Commission de Venise, 2020, I.3.1.b. Un devoir de réserve particulier peut être imposé aux personnes appartenant à l'autorité publique chargée de l'organisation ou du contrôle du référendum.

44. Sur l'accès aux listes des personnes qui ont voté, voir la Déclaration interprétative du Code de bonne conduite en matière électorale sur la publication de la liste des électeurs ayant participé aux élections (CDL-AD(2016)028).

45. Commission de Venise, 2020, I.4.

## NORMES APPLICABLES AUX DIFFÉRENTS ASPECTS DU PROCESSUS RÉFÉRENDAIRE

### Cadre juridique et État de droit

La conformité avec les exigences de l'État de droit est une condition essentielle pour la conduite des référendums. Par conséquent, les moyens par lesquels les citoyens exercent le droit de participer aux référendums devraient être déterminés par la Constitution et d'autres lois<sup>46</sup>. À l'exception des règles techniques et de détail – qui peuvent avoir un caractère réglementaire – les règles du droit référendaire devraient avoir au moins rang législatif et ne devraient pas être adoptées ponctuellement pour un référendum particulier<sup>47</sup>.

Le cadre juridique des référendums pâtit souvent d'un manque d'harmonisation du droit des référendums avec le droit électoral général, ce qui peut entraîner certaines lacunes et incohérences dans la réglementation de domaines tels que le déroulement le financement des campagnes dans le cas spécifique des référendums.

De plus, une certaine stabilité du cadre juridique est nécessaire. Les aspects fondamentaux du droit référendaire – y compris notamment la composition de l'organe impartial chargé d'organiser le référendum, les registres électoraux, la validité formelle et matérielle du texte soumis au référendum,

46. *Ibid.*, II.3.

47. *Ibid.*, II.3.a.

les effets du référendum, etc.<sup>48</sup> – ne devraient pas pouvoir être modifiés dans l’année suivant leur adoption<sup>49</sup>. La législation référendaire devrait être adoptée à la faveur d’un large consensus après des consultations publiques vastes/inclusives avec l’ensemble des parties prenantes.

Sur ce point, les rapports d’observation électorale ont critiqué l’insuffisance des garanties légales empêchant d’apporter des changements législatifs à la législation référendaire dans l’année suivant son adoption<sup>50</sup>. Une autre insuffisance notée dans les rapports d’observation électorale concerne l’absence d’un organe impartial chargé d’examiner toute proposition de question à soumettre à un référendum et de veiller en temps utile à la clarté et la légalité de cette question.

## Organisation/administration du référendum

En termes d’administration des référendums – afin d’assurer la libre expression de la volonté de l’électorat – un organe impartial devrait être chargé de l’organisation et du contrôle du référendum. Il peut s’agir de la commission électorale centrale ou de toute autre autorité impartiale<sup>51</sup>.

---

48. Commission de Venise, 2020, II.3.b.

49. *Ibid.*

50. OSCE/BIDDH, Rapport final, Référendum constitutionnel en Turquie, 16 avril 2017, pp. 6-7.

51. À moins qu’il n’existe une longue tradition d’impartialité de l’administration en matière électorale, des commissions indépendantes doivent être créées à tous les niveaux, du niveau national jusqu’à celui du bureau de vote. Commission de Venise, 2020, II.4.1.a.



Cet organe devrait avoir les compétences suivantes: vérifier la validité de toute proposition de question à soumettre au référendum et approuver son libellé définitif; fournir des informations officielles (et notamment présenter, lorsque le scrutin porte sur un projet rédigé, le texte juridique soumis au référendum); faire des déclarations publiques officielles en temps réel concernant les violations des règles applicables ou les infractions majeures à celles-ci; superviser la conduite de la campagne et prendre toutes les mesures nécessaires pour en assurer le bon déroulement; faire appliquer ses décisions et sanctionner les infractions éventuelles; afin d'éviter une déclaration d'invalidité totale, rectifier avant le scrutin les vices résultant du contenu de la question<sup>52</sup>.

Dans le cas où un organe impartial distinct de la commission électorale centrale est compétent pour l'organisation et le contrôle des référendums, il n'est pas nécessaire que cet organe soit permanent dans les pays où se tiennent peu de référendums, mais la législation doit définir sa composition in abstracto<sup>53</sup>. Dans les faits, la commission/l'organe impartial devrait comprendre au moins un magistrat ou un autre juriste indépendant; elle peut comprendre un représentant du ministère de l'Intérieur/d'un ministère en charge de l'administration des élections (par exemple le ministère de la Gouvernance locale pour les référendums locaux) et des représentants des minorités nationales (le cas échéant)<sup>54</sup>.

---

52. *Ibid.* II.4.1.b.

53. *Ibid.* II.4.1.c.

54. *Ibid.* II.4.1.d.

Les partis politiques ou les partisans et adversaires de la proposition soumise au vote doivent pouvoir observer les travaux de l'organe impartial. Il n'est pas indispensable qu'ils soient représentés au sein de cet organe. La présence de partisans et d'adversaires peut être limitée aux commissions de niveau inférieur, qui ne sont pas permanentes. L'égalité entre les partis politiques peut être interprétée strictement ou de manière proportionnelle d'après leur représentation au sein du conseil municipal/de district<sup>55</sup>.

Les membres des commissions électorales ne doivent pas pouvoir être révoqués par les organes qui les ont nommés. Une formation standardisée doit être assurée aux membres des commissions. Il est souhaitable que les décisions des commissions se prennent à la majorité qualifiée ou par consensus<sup>56</sup>.

Divers rapports d'observation électorale portant sur des référendums nationaux ont recommandé que les référendums soient administrés par une commission électorale permanente afin de garantir la stabilité et la cohérence de l'administration des processus électoraux<sup>57</sup>. Par ailleurs, certaines missions d'observation électorale ont constaté une représentation déséquilibrée entre les partisans et les adversaires des projets d'amendements soumis au référendum au sein de l'administration pertinente et une impossibilité pour les acteurs autres que les partis politiques de soumettre des candidats à une fonction au sein

55. *Ibid.* II.4.1.e.

56. *Ibid.* II.4.1.f.

57. OSCE/BIDDH, Rapport final, Référendum en Macédoine du Nord, 30 septembre 2018, p. 7.

de l'administration référendaire<sup>58</sup>. Enfin, la formation des personnels de l'administration référendaire pourrait souvent être améliorée.

## Inscription des électeurs/listes électorales

L'existence de registres électoraux exhaustifs est essentielle pour la réalisation du principe du suffrage universel, dans le respect du caractère inclusif et non discriminatoire des référendums. La composition des listes électorales doit donc être établie avant la tenue d'un référendum<sup>59</sup>. Il doit exister des listes électorales permanentes ou faisant référence à un registre mis à jour de manière régulière et au moins avant chaque référendum. L'inscription des électeurs, lorsqu'elle n'est pas automatique, doit être possible pendant un laps de temps relativement long<sup>60</sup>. Les listes électorales doivent être publiques et il doit exister une procédure judiciaire – ou une procédure administrative sujette à contrôle judiciaire – permettant à un électeur non mentionné de se faire inscrire, de préférence autrement que sur décision du bureau de vote le jour du scrutin<sup>61</sup>. La procédure doit permettre de déposer des recours dans un délai raisonnable et les électeurs doivent aussi pouvoir faire corriger les erreurs dans le registre.

---

58. OSCE/BIDDH, Rapport final, Référendum constitutionnel en Turquie, 16 avril 2017, p. 8.

59. Commission de Venise, 2020, I.1.2.b.

60. *Ibid.*

61. 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. Commission de Venise, 2020, I.1.2.f.

## Campagne référendaire, médias et financement

Les principes du suffrage égal et libre requièrent que les partisans et les adversaires de la proposition soumise au référendum puissent faire campagne sur un pied d'égalité. Ils reposent sur le respect des libertés fondamentales (principalement de réunion et d'expression) lors de la campagne et concernent aussi la couverture de la campagne dans les médias et le financement de la campagne.

Le contexte des campagnes électorales est souvent critiqué dans les rapports d'observation électorale en raison d'une réglementation insuffisante de certains aspects de la campagne. D'une manière générale, le cadre juridique des campagnes référendaires n'est pas toujours constitué de lois spécifiques sur les référendums, ce qui peut entraîner certains vides juridiques, par exemple l'absence de garanties et de règles claires sur la conduite des campagnes, notamment sur la participation d'agents publics et de l'État.

Par conséquent, la campagne du référendum (local) et les propositions des partisans et des adversaires doivent être traitées sur la base du respect des libertés fondamentales et conformément au principe d'égalité<sup>62</sup>. En effet, les partisans

---

62. Voir aussi le principe d'égalité mentionné ci-dessus. Il est à noter que deux approches sont possibles pour garantir des conditions équitables concernant la campagne, la couverture médiatique et le financement: l'égalité stricte ou proportionnelle, c'est-à-dire que l'attribution se fait sur la base d'une égalité stricte, sans considération du niveau de soutien, ou en proportion du soutien accordé à chaque option. Cette dernière approche peut être évaluée de diverses manières.

et les adversaires de la proposition soumise au vote doivent être sur un pied d'égalité du point de vue de la couverture par les médias publics et dans les émissions d'information, ainsi qu'en termes subventions publiques, de financement des campagnes et d'autres formes de soutien. De même, des conditions identiques doivent s'appliquer aux partisans et aux adversaires en matière de publicité à la radio et la télévision<sup>63</sup>.

Les règles applicables aux activités de campagne sont souvent moins strictes dans le cas des référendums locaux, ce qui peut s'expliquer par l'importance limitée de leurs enjeux par rapport aux référendums nationaux. Par exemple, les États imposent moins de règles sur la conduite des médias pendant la période de campagne pour les référendums locaux que pour les référendums nationaux<sup>64</sup>.

Concernant les médias, il a été observé en de multiples occasions que l'environnement médiatique des référendums présentait diverses lacunes, comme l'absence d'une

---

*(suite de la note)* Si le référendum a le soutien de plusieurs partis, il peut être tenu compte du nombre des partis qui soutiennent une option ou de leurs résultats aux dernières élections. Une autre possibilité est de se baser sur le nombre de signatures reçues.

63. En outre, des dispositions légales conformes à la liberté d'expression devraient garantir à tous les participants au référendum un accès égal minimal aux médias privés aux fins de la campagne pour le référendum (local); Commission de Venise, 2020, I.2.2.e.
64. En France, la campagne sur les chaînes de télévision ou les stations de radio n'est autorisée que dans le cas des référendums institutionnels, et alors seulement sur les chaînes et stations publiques; dans ces cas, les deux camps doivent bénéficier d'une couverture équitable.

législation primaire sur la conduite des référendums établissant des principes généraux sur la couverture de la campagne référendaire dans les médias, ce qui a le plus souvent pour résultat un accès inégal aux médias publics et privés pendant la campagne entre les partisans et les adversaires de la proposition soumise au référendum. Une autre insuffisance observée concernait l'absence d'une couverture médiatique équitable garantissant la formation des électeurs avant le référendum. En d'autres occasions, les rapports ont salué le fait que la législation établissait un organe public de contrôle des médias, réglementait la couverture par les médias de radiodiffusion et obligeait les radiodiffuseurs à accorder un temps d'antenne à tout participant, dans des conditions égales conformément à la législation électorale. Il est important que la législation définisse clairement l'institution chargée en premier lieu de cette tâche. Les rapports ont également salué l'introduction de recommandations pour la mise en place d'une couverture de la campagne référendaire sur les médias électroniques.

Concernant le financement, et en particulier le financement des campagnes référendaires, des conditions équitables doivent être garanties en matière de subventions publiques pour les acteurs participant à la campagne, le cas échéant<sup>65</sup>.

---

65. Il est à noter que relativement peu d'États réglementent le financement des campagnes pour les référendums locaux. À Malte, des fonds publics peuvent être utilisés à des fins d'information, mais pas pour des activités de campagne. Dans de nombreux cas, les coûts administratifs ne sont pas pris en charge par le gouvernement central mais par l'autorité locale qui organise le vote (Croatie, Pologne et Macédoine du Nord).

Le principe de l'égalité des chances s'applique au financement, au soutien et à la couverture médiatique publics. Là encore, « l'égalité » en termes de financement peut être stricte ou proportionnelle<sup>66</sup>. Dans tous les cas, un financement suffisant doit être accordé aux deux camps (partisans et adversaires), du moins à ceux qui représentent un pourcentage minimal de l'électorat.-

Le cadre du financement des campagnes référendaires se caractérise souvent par une réglementation insuffisante, en particulier en termes de règles claires sur l'utilisation des fonds publics ainsi que d'exigences concernant la publication et le contrôle des comptes ainsi que les sanctions. De plus, les rapports d'observation électorale ont déploré l'absence de dispositions sur la publication de rapports financiers intermédiaires avant le jour du référendum. En particulier, il a été recommandé que les autorités établissent l'obligation de soumettre de manière périodique, ponctuelle et transparente des rapports sur les recettes et dépenses liées aux campagnes référendaires et requièrent la publication de tels rapports en temps utile. De plus, il a été recommandé de renforcer l'efficacité de la supervision en plafonnant les dépenses de campagne et en exigeant l'ouverture de comptes bancaires spécifiques pour les transactions liées aux campagnes.

Les règles générales sur le financement des partis politiques et des campagnes référendaires doivent s'appliquer à la fois aux financements publics et privés, y compris pour ce qui

---

66. Commission de Venise, 2020, I.2.2.d.i.

concerne le plafonnement des dons et des dépenses<sup>67</sup>. Un montant maximal peut être défini à la fois pour les dons individuels et pour l'ensemble des dons. Un plafonnement peut aussi être imposé concernant les dépenses, notamment pour la publicité. Le financement des campagnes doit être transparent et les comptes de campagnes devraient être publiés avant le référendum. Un organe impartial doit être chargé de contrôler le financement des campagnes. Des sanctions (effectives) doivent aussi être prévues en cas de violation.

L'utilisation (abusives) de ressources publiques/administratives par les autorités à des fins de campagne doit être interdite afin de garantir l'égalité des chances et de permettre la libre formation de la volonté de l'électeur<sup>68</sup>.

## Information et formation des électeurs

L'information des électeurs est essentielle pour garantir une participation éclairée au référendum. Les autorités ou, de

- 
67. Voir aussi Observation générale n° 25 du CCPR, paragraphe 19: Il peut être justifié d'imposer des limites raisonnables aux dépenses consacrées aux campagnes électorales si cela est nécessaire pour garantir que le libre choix des électeurs ne soit pas subverti ni le processus démocratique faussé par des dépenses disproportionnées en faveur de tout candidat ou parti.
68. Commission de Venise, 2020, I.3.1.b. Les activités de campagne de la part des autorités sont interdites en Arménie, au Portugal et en Russie, où ces dispositions s'appliquent à tous les référendums. En Autriche, les autorités ont le droit de faire campagne mais ne peuvent pas diffuser des informations non objectives ou disproportionnées. En Hongrie, les autorités peuvent participer aux campagnes.



préférence, un organe impartial doit fournir des informations équilibrées, auxquelles les électeurs auront accès suffisamment de temps à l'avance<sup>69</sup>. Ces informations incluent le texte soumis au référendum, accompagné d'un rapport explicatif ou d'un document de campagne équilibré émanant des deux camps (partisans et adversaires)<sup>70</sup>. Les informations doivent être fournies directement aux électeurs dans toutes les langues officielles (par exemple par courrier électronique). Les informations et documents sur le vote doivent être proposés dans les langues minoritaires, le cas échéant. Des méthodes spécifiques, telles que les photographies et les symboles, doivent être utilisées afin de garantir que les électeurs analphabètes disposent d'informations adéquates sur lesquelles fonder leur choix<sup>71</sup>. Les informations fournies doivent être objectives et peuvent prendre par exemple la forme de brochures mettant des informations équilibrées à la disposition des électeurs. Aux fins de la transparence sur les messages de campagne, l'origine du message devrait être indiquée (ainsi que celle de son financement).

Des sanctions effectives doivent être imposées en cas de violation par les autorités publiques de leur obligation de neutralité.

---

69. Commission de Venise, 2020, I.3.1.e.

70. En particulier, le processus référendaire ne doit pas être réduit exclusivement à l'acte de voter le jour du référendum: il doit inclure également la phase antérieure de description des options entre lesquelles les électeurs devront choisir lors du vote.

71. Observation générale n° 25 du CCPR, 1996.

Concernant la formation des électeurs avant les référendums, des insuffisances ont été constatées en lien avec le fait que les autorités n'ont pas fourni avant le jour du référendum des informations impartiales ou équilibrées sur les projets d'amendements et leur impact potentiel, afin de renforcer la capacité des électeurs à faire un choix éclairé. De même, d'autres critiques ont été formulées concernant l'absence de dispositions permettant à la société civile et aux associations professionnelles de mener des actions d'éducation civique sur les propositions soumises au référendum.

Les collectivités (locales) ont la responsabilité d'informer correctement la communauté locale des enjeux et des procédures<sup>72</sup>. Il est souhaitable que toutes les propositions soumises à un vote public soient, de la même manière, soumises à un examen parlementaire détaillé (au niveau local, cet examen détaillé sera effectué par le conseil municipal).

Une forme de délibération citoyenne par le biais d'« assemblées citoyennes » tenues préalablement aux référendums constitue un mécanisme supplémentaire (ou complémentaire) pour garantir un examen adéquat lors des premières phases du processus référendaire. Notons que les assemblées citoyennes sont évoquées dans l'article 3(2) de la Charte européenne de l'autonomie locale de 1985. Une assemblée citoyenne est composée exclusivement de membres de la communauté qui se réunissent sur une certaine durée afin de s'informer sur certaines questions, en débattre de manière

---

72. R(96)2, paragraphe I, 3. Par exemple, en France, en Pologne et en Suisse, les autorités ont l'obligation de fournir des informations objectives pendant la campagne.

approfondie entre eux et parvenir à des conclusions. Leurs recommandations sont ensuite utilisées pour la rédaction des propositions soumises au référendum. Les assemblées de citoyens présentent plusieurs avantages. Elles permettent aux responsables politiques de mieux comprendre l'opinion publique éclairée et donnent un cadre au débat lors de la campagne référendaire ultérieure. En mettant en avant des éléments de preuve solides et des arguments raisonnés, et en plaçant les citoyens ordinaires au cœur de la discussion, ces assemblées peuvent atténuer la polarisation sur ces sujets polémiques souvent soumis au référendum. Elles garantissent l'implication des électeurs tout au long du processus<sup>73</sup>.

## Date du référendum

Le délai minimal absolu entre la convocation d'un référendum et le jour du scrutin devrait être de quatre semaines. Il est cependant souhaitable que la période de préparation soit beaucoup plus longue, en particulier si le sujet n'a pas déjà fait l'objet de débats publics étendus. La durée de la campagne pour les référendums ne doit pas être plus courte que pour des élections ordinaires<sup>74</sup>. De même, la loi doit fixer un délai maximal entre la présentation des signatures pour un référendum ou une initiative populaire et la tenue du scrutin. Il convient de ne pas organiser une élection et un référendum le même jour si le référendum porte sur l'institution qui est concernée par l'élection<sup>75</sup>.

---

73. APCE du Conseil de l'Europe, Mise à jour des lignes directrices pour garantir des référendums équitables dans les États membres du Conseil de l'Europe, 2019, pp. 10-11.

74. Commission de Venise, 2020, III.9.a.

75. *Ibid.* III.9.b-c.

## Jour du référendum : procédures de vote et de dépouillement

La procédure de vote doit être facilement compréhensible par les citoyens. Les électeurs devraient toujours avoir la possibilité de voter dans un bureau de vote, mais d'autres options (vote par correspondance, vote électronique, urnes mobiles, vote par procuration) devraient aussi être permises sous certaines conditions<sup>76</sup>. Pour les référendums locaux, les modalités devraient suivre celles des élections locales<sup>77</sup>. Dans tous les cas, les principes généraux du suffrage universel, égal, libre, secret et direct doivent être respectés le jour du référendum et des actes tels que les pressions sur les électeurs, l'achat de voix, le vote familial et autres pratiques contraires aux principes généraux des élections démocratiques doivent être interdits et sanctionnés par la loi<sup>78</sup>.

D'une manière générale, le vote par correspondance ne devrait être autorisé que lorsque les services postaux sont sûrs et fiables. Il peut être réservé aux personnes hospitalisées ou détenues ou aux personnes à mobilité réduite ; la fraude et l'intimidation ne doivent pas être possibles<sup>79</sup>.

Le vote électronique devrait être conforme à la Recommandation Rec(2017)5 du Comité des Ministres sur les normes

---

76. Voir Commission de Venise, 2002, I.3.2.

77. Voir (R(96)2, 4 Organisation du scrutin: «L'organisation du scrutin devrait tenir compte des dispositions régissant les élections locales, sous réserve, le cas échéant, de dispositions spécifiques.»

78. Commission de Venise, 2020, I.3.2.xv.

79. Commission de Venise, 2020, I.3.2.iii.

relatives au vote électronique<sup>80</sup>. 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<sup>81</sup>.

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. Le recours à l'urne mobile ne doit être admis qu'à des conditions strictes, permettant d'éviter la fraude<sup>82</sup>.

Le décompte devrait avoir lieu de préférence dans les bureaux de vote. Il 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. La transmission des résultats au niveau supérieur doit avoir lieu de manière transparente. La fraude électorale doit être punie par des sanctions effectives<sup>83</sup>.

Enfin, la libre expression de la volonté de l'électeur implique aussi le droit à la constatation exacte du résultat par l'organe

---

80. Voir [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectId=0900001680726f6a](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680726f6a); la nouvelle Recommandation fait suite à la précédente, Rec(2004)11 ([https://www.coe.int/t/dgap/goodgovernance/Activities/Key-Texts/Recommendations/00Rec\(2004\)11\\_rec\\_adopted\\_fr.asp](https://www.coe.int/t/dgap/goodgovernance/Activities/Key-Texts/Recommendations/00Rec(2004)11_rec_adopted_fr.asp)).

81. Commission de Venise, 2020, I.3.2.iv.

82. *Ibid.* I.3.2.v.

83. *Ibid.* I.3.2.xii-xv.

chargé de l'organisation du scrutin, d'une manière transparente et dans un acte publié au journal officiel<sup>84</sup>.

## Observation du référendum

La possibilité d'observer un référendum doit être la plus large possible, en ce qui concerne aussi bien les observateurs nationaux que les observateurs internationaux. L'observation ne doit pas se limiter au jour du vote, mais comprendre l'évaluation de la question soumise au référendum, la campagne référendaire ainsi que, le cas échéant, la période d'enregistrement des électeurs et la période de récolte des signatures. Elle doit permettre d'établir si des irrégularités se sont produites aussi bien avant le vote que pendant celui-ci et après celui-ci<sup>85</sup>. Elle doit en particulier être possible pendant le dépouillement<sup>86</sup>.

L'observation des référendums est mentionnée dans les rapports d'observation électorale en lien avec l'absence de dispositions légales garantissant expressément la présence d'observateurs nationaux (tant citoyens que représentants des partis) et internationaux lors de toutes les phases du processus référendaire, conformément aux normes et

84. *Ibid.* I.3.2.b.iii.

85. Concernant les droits, 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 les motifs de cette exclusion doivent être clairement précisés. L'observation doit porter sur le respect par les autorités de leur obligation de neutralité. Commission de Venise, 2020, II.4.2.

86. *Ibid.* II.4.2.b.

bonnes pratiques internationales. La nécessité d'améliorer la formation des observateurs nationaux est également mentionnée en tant qu'aspect de portée générale.

## Recours judiciaires pour les référendums

Un système efficace de plaintes/de recours judiciaires doit être établi. L'organe compétent en matière de référendums doit être impartial et indépendant, doté des pouvoirs d'instruction et de décision nécessaires pour garantir un recours effectif, établi par la loi et tenu d'appliquer celle-ci, avec une discrétion limitée. Dans tous les cas, un recours en dernière instance devant un tribunal est l'option optimale. La procédure doit être simple et dénuée de formalisme, notamment en ce qui concerne la recevabilité des recours<sup>87</sup>. 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<sup>88</sup>.

D'une manière générale, les règles applicables au contrôle juridictionnel sont dans la plupart des États moins développées dans le cas des référendums locaux par rapport à celles qui s'appliquent aux référendums nationaux. Pourtant, les

---

87. Commission de Venise, 2020, II.4.3.a-b.

88. *Ibid.* II.4.3.c.

règles relatives aux référendums locaux doivent elles aussi être suffisamment détaillées<sup>89</sup>.

Dans les rapports d'observation électorale, il est reproché au mécanisme de recours relatif aux référendums de ne pas garantir suffisamment le droit à un recours effectif, eu égard en particulier à la difficulté d'agir en justice concernant les processus référendaires. Les rapports citent notamment les délais insuffisants pour la soumission et l'examen des contestations des résultats des référendums qui empêchent les plaignants de préparer des requêtes et d'obtenir réparation en temps utile.

L'instance de recours doit être compétente pour tous les aspects du référendum, et en particulier: a) le droit de vote et les listes électorales; b) l'aboutissement des initiatives populaires et des demandes de référendums émanant d'une fraction du corps électoral; c) la validité formelle et, le cas échéant, matérielle des textes soumis au référendum<sup>90</sup>; d) les questions relatives au financement des campagnes; e) le respect de la liberté de vote; f) le résultat du scrutin<sup>91</sup>.

---

89. Aux termes de la Recommandation R(96)2, I.7: «La réglementation devrait définir des procédures détaillées de présentation des demandes et, le cas échéant, des recours. Une fois acceptées, les demandes devraient être soumises au scrutin populaire dans un délai raisonnable (...)».

90. Le contrôle de la validité des textes devrait intervenir avant le vote; le droit national détermine si ce contrôle est obligatoire ou facultatif.

91. Commission de Venise, 2020, II.4.3.d.



En termes d'effets juridiques, lorsque les instances de recours sont des commissions électorales supérieures, elles doivent pouvoir rectifier ou annuler d'office les décisions des commissions inférieures<sup>92</sup>. L'instance de recours doit aussi 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<sup>93</sup>.

Tout électeur a qualité pour recourir. Cependant, un quorum raisonnable peut être imposé pour les recours des électeurs relatifs aux résultats du référendum. Les délais de recours et les délais pour prendre une décision sur recours doivent être courts. Le droit des requérants au contradictoire doit être sauvegardé<sup>94</sup>.

---

92. *Ibid.* II.4.3.i.

93. *Ibid.* II.4.3.e.

94. *Ibid.* II.4.3.g-h.

### Généralités – Fondement juridique des référendums (locaux)

Les règles applicables aux référendums (locaux) dépendent de l'organisation et de la structure de chaque État. Le fondement juridique des référendums (locaux) peut varier en conséquence. Il peut résider dans la constitution<sup>96</sup> ou dans la législation ordinaire<sup>97</sup> de l'État au niveau central. Dans les États fédéraux et régionaux, si la législation nationale permet la tenue de référendums locaux, les règles qui les régissent sont souvent énoncées au niveau des entités<sup>98</sup>. Des règles spécifiques relatives aux référendums locaux peuvent aussi

---

95. Cette partie s'appuie sur les Lignes directrices révisées de 2020 de la Commission de Venise sur la tenue des référendums, le Code de bonne conduite en matière électorale de 2002 de la Commission de Venise et l'étude de 2005 de la Commission de Venise «Le référendum en Europe – Analyse des règles juridiques des États européens». Les exemples nationaux proviennent des réponses des États du Conseil de l'Europe au questionnaire de la Commission de Venise sur les référendums locaux et régionaux (voir: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2005\)034add2-f](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2005)034add2-f)).

96. Albanie, Belgique, Bulgarie, France, Hongrie, Italie, Pologne, Portugal, Russie et Suisse.

97. Arménie, Croatie, Estonie, Finlande, Irlande, Malte, Russie, Suède et Macédoine du Nord.

98. Allemagne, Autriche, Espagne, Italie, Russie et Suisse.

être adoptées uniquement au niveau local<sup>99</sup>. Hormis les réglementations relatives aux questions techniques, les normes qui régissent les référendums locaux devraient avoir au moins rang législatif<sup>100</sup>.

Plusieurs normes régissent les référendums et la/les question(s) posée(s) à l'électorat. Premièrement, les textes soumis au référendum doivent respecter l'ensemble du droit supérieur (principe de la hiérarchie des normes)<sup>101</sup>. En particulier, le référendum ne peut être organisé si l'ordre juridique interne (la Constitution ou une loi conforme à la Constitution) ne le prévoit pas. Concernant les référendums locaux, il est impératif qu'ils portent sur un domaine relevant de la compétence des autorités locales<sup>102</sup>. De fait, dans la plupart des États la législation permet la tenue de référendums locaux sur des actes juridiques relevant du domaine de compétence des autorités locales (ou régionales)<sup>103</sup>. Les modifications

---

99. Croatie, Estonie, Pays-Bas et Macédoine du Nord. Les référendums locaux peuvent aussi être tenus sur la seule base de lois spécifiques adoptées de manière *ad-hoc*, comme c'est le cas par exemple au Danemark et en Norvège.

100. Commission de Venise, 2020, II.1.3.a.

101. Ibid, III.1.

102. Voir la Recommandation R (96)2: "Les référendums locaux et les initiatives populaires devraient être organisés par les collectivités locales seulement sur des questions qui relèvent de leurs compétences. La réglementation, toutefois, peut élargir le champ d'application de ces instruments à des sujets qui touchent des intérêts locaux fondamentaux ou exclure certaines questions ».

103. Par exemple: Albanie, Arménie, Belgique, Bulgarie, Croatie, Finlande, France, Hongrie, Portugal, Russie, Suède.

des limites territoriales des municipalités figurent parmi les thèmes les plus fréquents des référendums locaux<sup>104</sup>.

## Initiative du référendum

En principe, les référendums (locaux) peuvent être introduits de trois façons : il peut s'agir de référendums obligatoires, de référendums convoqués par une autorité ou de référendums tenus à la demande d'une partie de l'électorat<sup>105</sup>.

Les référendums obligatoires (sur certains thèmes) doivent être organisés lorsque le système juridique le prévoit<sup>106</sup>. Pour le niveau local, ils sont en règle générale prévus dans la législation nationale pour ce qui concerne les modifications des limites géographiques des collectivités locales, conformément à l'article 5 de la Charte européenne de l'autonomie locale<sup>107</sup>.

---

104. Les modifications des limites territoriales des collectivités locales (et régionales) sont l'un des thèmes les plus fréquents des référendums locaux, y compris dans les États où la décision finale relève de la législation nationale, comme l'Albanie, la Croatie, l'Estonie, la Hongrie, les Pays-Bas et la Russie. En Autriche, la modification des limites territoriales des communes peut être l'objet d'un référendum dans certains länder. À l'inverse, la Belgique ne permet pas la tenue de référendums sur la modification des limites géographiques.

105. En principe, ceci s'applique aux référendums décisionnels tout autant que consultatifs.

106. Il est à noter que la libre expression de la volonté de l'électeur implique aussi que l'exécutif organise les référendums prévus par l'ordre juridique. D'une manière générale, les règles de procédure doivent être respectées; en particulier, le référendum doit être organisé dans le délai prévu par la loi.

107. Ceci s'applique par exemple aux subdivisions des municipalités en République tchèque, où une collectivité qui souhaite quitter une unité supérieure doit tenir un référendum.

Les référendums convoqués par une autorité le sont le plus souvent par les organes législatifs (c'est-à-dire le Parlement ou, au niveau local, le conseil municipal/local); plus rarement, les référendums sont convoqués par l'exécutif (la Présidence, le Gouvernement ou, au niveau local, le maire) ou par une minorité de membres du Parlement ou de conseillers municipaux/locaux<sup>108</sup>.

Les référendums peuvent aussi se tenir à la demande d'une partie de l'électorat: l'introduction de la procédure de référendum dépend alors en partie de l'électorat. Des règles/normes spécifiques régissent le nombre, les modalités et la forme de la collecte de signatures<sup>109</sup>. Il est souhaitable d'exiger un nombre de signatures suffisamment important pour garantir que seules les questions qui présentent un intérêt pour une partie substantielle du corps électoral soient soumises au référendum, ce qui permet de s'assurer que le référendum

---

108. Les référendums peuvent être introduits par l'autorité municipale en Belgique, en République tchèque, en Estonie, en Finlande, en Irlande, au Luxembourg et en Macédoine du Nord. En Hongrie, un référendum local peut être convoqué par le conseil municipal lui-même, un quart de ses membres ou l'une de ses commissions, selon le thème. Lorsque la décision de tenir un référendum est prise par l'assemblée, il peut être convoqué par une partie de l'assemblée ou par un organe exécutif. En Bulgarie, un référendum local peut être convoqué par un quart des conseillers municipaux, le maire de la municipalité ou le gouverneur régional. Au Portugal, les membres de l'assemblée ou l'exécutif local peuvent introduire une procédure de référendum. La décision finale appartient à l'assemblée, qui peut être saisie d'une question à l'initiative d'un nombre donné de citoyens.

109. Commission de Venise, 2020, III.3.

reste complémentaire de la démocratie représentative<sup>110</sup>. Pour autant, le nombre à réunir de partisans du référendum ne doit pas être si élevé qu'il rend la possibilité de la tenue d'un référendum purement théorique<sup>111</sup>. En outre, ce nombre doit être proportionnel au nombre d'électeurs inscrits<sup>112</sup>. La tendance générale semble aller vers une proportion de 10 pour cent ou davantage<sup>113</sup>.

---

110. Il est à noter cependant que des règles spécifiques s'appliquent à la révocation populaire: le nombre de signatures requis pour la validation de la demande devrait être fixé de façon à éviter une fréquence excessive des référendums; Commission de Venise, 2019, p. 24. Voir ci-dessous l'exposé complémentaire sur la révocation.

111. Commission de Venise, 2020, III.3.c.

112. *Ibid.*

113. Dans les États qui permettent la tenue de référendums locaux (ou régionaux), un certain nombre de signatures d'électeurs inscrits est habituellement requis pour la tenue d'un référendum. D'une manière générale, ce nombre est relativement bas dans les pays dont la législation permet aux collectivités locales de décider de la tenue ou non d'un référendum faisant suite à une telle demande. C'est le cas en Estonie (1 % de la population, mais au moins cinq signatures), tandis qu'en Finlande le nombre est fixé à 5 % des électeurs inscrits. Au contraire, le nombre de signatures requises est habituellement plus élevé lorsqu'une demande de référendum d'initiative populaire est automatiquement suivie d'un vote. Par exemple, le pourcentage de signatures requis est de 30 % des électeurs en République tchèque, 20 % en Macédoine du Nord, 10 % à Malte et 5 % en Arménie et en Russie.

Toute personne titulaire des droits politiques a le droit de signer une initiative populaire ou une demande de référendum. Les délais pour la récolte des signatures (en particulier les premier et dernier jours de la période) doivent être prévus clairement<sup>114</sup>, de même que le nombre de signatures à récolter. Toute personne titulaire des droits politiques doit être autorisée à procéder à la récolte des signatures.

Ce droit peut être accordé à d'autres catégories de personnes<sup>115</sup>.

Si la récolte des signatures est soumise à autorisation, celle-ci ne peut être refusée que dans des cas particuliers prévus par la loi, sur la base d'un intérêt public prépondérant relatif à des questions de sécurité publique et dans le respect du principe d'égalité<sup>116</sup>. La rémunération de la récolte de signatures par des fonds privés devrait en principe être interdite. Les signatures doivent être vérifiées, jusqu'à ce qu'il soit établi avec certitude que le nombre de signatures valables exigé par la

---

114. Lorsque la législation permet la convocation de référendums à l'initiative d'une portion du corps électoral, la durée autorisée pour la récolte des signatures varie selon les pays: trente jours en Arménie, un mois en Hongrie, quarante-cinq jours en Russie, soixante jours en Pologne et trois mois en Italie. Au contraire, certains États n'ont pas fixé de date-limite pour les référendums consultatifs ou abrogatifs. Tel est le cas par exemple pour l'Albanie, la République tchèque, l'Estonie, la Finlande, le Luxembourg et Malte.

115. Commission de Venise, 2020, III.3.d.

116. Ibid, III.3.e.

loi est atteint ou qu'il n'y ait plus de signatures à vérifier<sup>117</sup>. Les décisions sur la recevabilité ou non des demandes de référendum doivent être prises rapidement : aux termes de la recommandation Rec(96)2, «la décision de l'autorité compétente sur l'admissibilité de la demande de référendum ou d'initiative populaire devrait avoir lieu dans les meilleurs délais».

## Validité matérielle et formelle du référendum

Concernant l'admissibilité, le recours au référendum doit respecter l'ensemble de l'ordre juridique, et notamment les règles de procédure. La législation de rang supérieur et le droit international (des droits de l'homme) limitent le champ matériel des référendums (questions soumises) : les référendums ne doivent pas être contraires au droit international, aux principes statutaires du Conseil de l'Europe (démocratie, droits de l'homme et prééminence du droit) ni aux conditions d'adhésion au Conseil de l'Europe. Les États peuvent appliquer des restrictions supplémentaires<sup>118</sup>. En effet, bien que d'une manière générale les autorités nationales ou fédérales ne puissent pas intervenir dans les référendums locaux, elles peuvent soumettre ceux-ci et les textes ainsi adoptés à un

---

117. Ibid, III.3.g; En Albanie, à Malte, en Pologne et en Russie, la vérification des signatures est assurée par la Commission électorale centrale. En Hongrie, elle est du ressort de la commission électorale locale ou de district. En Italie, elle est assurée par les autorités judiciaires locales ou par des organes spécifiques des autorités locales. En République tchèque, les signatures sont vérifiées par le conseil municipal.

118. Voir Commission de Venise, 2020, III.1.



contrôle juridictionnel de conformité avec la législation de rang supérieur<sup>119</sup>.

La ou les question(s) soumise(s) au référendum doivent aussi respecter certaines règles formelles: elles doivent en particulier avoir une unité de forme, de matière et de rang.

La législation de nombreux États ne précise pas la forme spécifique (par exemple un projet rédigé, une question de principe ou une proposition formulée dans des termes généraux) des actes qui peuvent être soumis aux référendums

---

119. Comme on l'a vu, de manière générale, les règles applicables au contrôle juridictionnel sont dans la plupart des États moins développées dans le cas des référendums locaux que celles qui s'appliquent aux référendums nationaux. Par exemple, l'examen préalable systématique de la question mise au vote peut être effectué par une autorité juridictionnelle. C'est notamment le cas au Portugal, où la Cour constitutionnelle statue obligatoirement sur la constitutionnalité et la légalité de la question mise au vote, tant sur le fond que sur la forme. Cependant, d'une manière générale la centralisation du contrôle juridictionnel est moins fréquente que pour les référendums nationaux, à l'exception de Malte qui ne compte que quelques municipalités. Sinon, le contrôle juridictionnel peut être de la compétence des tribunaux administratifs (Belgique, Finlande, Pologne et France) ou des juridictions ordinaires (Arménie, Bulgarie, République tchèque, Hongrie – tribunal local ou de district selon que le référendum se tient au niveau de la municipalité ou du district – et Russie, où les juridictions fédérales sont compétentes). En Croatie, les organes compétents sont la Commission électorale nationale et la Cour constitutionnelle.

(locaux)<sup>120</sup>. Quoi qu'il en soit, d'après la Commission de Venise, les questions soumises au référendum doivent respecter l'unité de forme, c'est-à-dire qu'une même question ne doit pas combiner un projet rédigé et une proposition non formulée ou une question de principe<sup>121</sup>. 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<sup>122</sup>.

De plus, les questions soumises au référendum doivent aussi respecter une certaine unité de matière. En particulier – et sous réserve du cas de révision totale d'un texte (Constitution, loi)<sup>123</sup> – il doit exister un rapport intrinsèque entre les

---

120. En Arménie, en France, en Italie et à Malte, seuls les projets rédigés sont autorisés. À l'inverse, en République tchèque et au Portugal, les référendums ne peuvent porter que sur des questions de principe ou des propositions non formulées. En Belgique, seules les questions de principe sont autorisées. En Irlande, les textes non formulés sont soumis à un vote. En Hongrie et en Suisse (en vertu du droit cantonal), les trois options peuvent coexister. En Bulgarie et en Croatie, seules les questions appelant une réponse par oui ou non sont possibles.

121. Commission de Venise, 2020, III.2; 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.

122. Commission de Venise, 2020, III.2.

123. La révision simultanée de plusieurs chapitres d'un texte est assimilée à une révision totale.

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/simultanément des dispositions/plusieurs questions sans lien entre elles<sup>124</sup>, dans la mesure où il peut être favorable à l'une d'entre elles et défavorable à une autre. Lorsqu'un texte est révisé sur plusieurs points distincts, plusieurs questions doivent donc être posées au peuple<sup>125</sup>.

L'unité de rang est dans une certaine mesure de moindre importance : elle requiert qu'une même question ne porte pas simultanément sur deux normes de niveau normatif différent, par exemple un amendement constitutionnel et la loi d'application correspondante<sup>126</sup>.

---

124. Commission de Venise, 2020, III.2.

125. 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. Commission de Venise, 2020, III.2; Aux termes de la recommandation R(96)2: La question soumise à référendum consultatif (et décisionnel) [local] devrait être une proposition entièrement rédigée (unicité de forme) et ne porter que sur un seul problème spécifique (unicité de fond). En Arménie, Bulgarie, Italie, Suisse, Hongrie et Autriche (dans certains länder) et au Portugal, les éléments de la question ne doivent pas être contradictoires, le lien entre eux doit être clair et ils ne doivent pas découler les uns des autres ni être liés par leur contenu.

126. Commission de Venise, 2020, III.2.

L'un des aspects essentiels de la tenue d'un référendum (local) concerne la manière dont la question soumise au vote est posée, sa clarté et sa neutralité. Le libellé est crucial: 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; elle ne doit pas être trop imprécise ni trop vague<sup>127</sup>. Les électeurs doivent être informés des effets du référendum: s'agit-il d'un référendum 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? Le nombre des questions pouvant être posées simultanément n'est habituellement pas limité<sup>128</sup>.

D'un point de vue procédural, un organe impartial devrait être invité à donner un avis sur la question soumise au référendum<sup>129</sup>.

---

127. Voir aussi la R(96)2: Son libellé [de la question] devrait être suffisamment précis pour ne pas prêter à équivoque. En Albanie, la question doit être claire, complète et sans équivoque; en Arménie, elle doit être simple; en Hongrie, elle doit être sans équivoque; en France, le libellé de la question doit remplir des conditions d'équité, de clarté et d'absence d'équivoque.

128. Il existe cependant des exceptions. Au Portugal, il ne peut pas y avoir plus de trois questions par scrutin. Différentes options lors d'un même référendum sont aussi autorisées en Russie, ainsi qu'en Suisse et en Autriche. En Arménie, cependant, il ne peut y avoir qu'une seule question.

129. Il est à noter cependant que certains systèmes législatifs nationaux ne contiennent pas de dispositions explicites à cet effet.

Une autre question concerne l'opportunité ou non de définir un quorum et des majorités spéciales<sup>130</sup> : d'après la Commission de Venise, le quorum (seuil, taux minimal) de participation est déconseillé, parce qu'il assimile les abstentionnistes aux partisans du non<sup>131</sup>.

De même, le quorum d'approbation (acceptation par un pourcentage minimal des électeurs inscrits) n'est pas conseillé, parce qu'il risque de créer une situation politique difficile si le projet est adopté par une majorité simple inférieure au quorum exigé<sup>132</sup>. Il peut cependant être acceptable d'imposer

---

130. Comme indiqué ci-dessous, des règles similaires peuvent s'appliquer aux révocations populaires, Commission de Venise, 2019, p. 25.

131. Commission de Venise, 2020, III.7; Plutôt qu'un quorum, l'exigence d'un nombre minimal de signatures/d'un certain soutien populaire pour les référendums introduits par le corps électoral garantit un intérêt minimal pour la question (voir ci-dessous). Des exceptions peuvent s'appliquer aux révocations populaires dans l'intérêt de la stabilité démocratique. Voir Commission de Venise, 2019, p. 25: « 111. En règle générale, les seuils doivent être suffisamment hauts pour que la minorité battue aux élections ne puisse pas démettre de ses fonctions le maire élu ». Pour plus de détails, voir ci-dessous l'exposé complémentaire sur la révocation.

132. Commission de Venise, 2020, III.7.; 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 peut devenir 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.

un quorum d'approbation ou une majorité spécifique pour les référendums qui portent sur des questions revêtant une importance (constitutionnelle) fondamentale<sup>133</sup>. Quoiqu'il en soit, les quorums sont relativement peu fréquents concernant les référendums locaux (et régionaux)<sup>134</sup>.

Afin de réduire le risque d'un taux de participation faible (sans imposer de seuil de participation), seuls les sujets susceptibles de susciter un intérêt public important et un niveau élevé de

---

133. Commission de Venise, 2020, III.7; L'exigence d'une majorité multiple (la majorité des électeurs ayant participé au référendum plus la majorité dans un nombre défini d'entités) est acceptable dans les États fédéraux et régionaux, en particulier en cas de révision constitutionnelle. *Ibid.*

134. Il n'y a pas d'exigence de quorum en Albanie, Estonie, Finlande, France, Géorgie, Italie, Espagne, Suède et Suisse. Un quorum de participation de 50 % des électeurs est requis en Bulgarie, Croatie, République tchèque, à Malte et en Russie. En Pologne, le quorum est de 30 % et en Belgique de 10 à 20 %. Au Portugal, les référendums ne sont juridiquement contraignants que si la participation est supérieure à 50 %. D'autres États prévoient un quorum d'approbation. En Hongrie, un référendum est valide si une réponse remporte 25 % des voix des électeurs inscrits. En Arménie, un texte doit réunir les voix d'un tiers des électeurs inscrits pour être approuvé. En Irlande, un tiers des voix des électeurs inscrits est nécessaire pour le rejet d'un texte. En République tchèque, la scission ou la fusion des municipalités doit être approuvée par 50 % des électeurs inscrits. Il est à noter qu'en règle générale des quorums d'approbation peuvent (et devraient probablement) être envisagés pour la révocation des maires (par exemple un pourcentage minimal des électeurs inscrits, ou la condition d'un nombre d'électeurs au moins équivalent à celui des électeurs qui avaient voté pour l'élection du maire. (Commission de Venise, 2019, p. 25).

participation et d'engagement du public devraient, de préférence, être soumis à référendum. De plus, la condition (d'un nombre suffisant) de signatures peut aller dans ce sens. Pour les référendums locaux, les assemblées citoyennes peuvent favoriser la participation et l'intérêt des citoyens.

Afin que l'électeur se prononce en connaissance de cause, il est impératif qu'il connaisse les effets de son vote; il convient donc de déterminer si le référendum est décisionnel ou consultatif<sup>135</sup>. Dans le cas d'un référendum décisionnel, la procédure concernant les suites qui lui sont données doit être définie dans des règles spécifiques<sup>136</sup>. À l'issue d'un référendum consultatif, une ligne de conduite doit au moins être recommandée par le pouvoir exécutif ou le pouvoir législatif<sup>137</sup>.

La plupart des questions soumises au référendum ne permettent de préférence que de répondre par oui, non ou un vote blanc (question binaire)<sup>138</sup>. Il n'est cependant pas exclu de proposer un vote sur deux options ou plus (référendum dit «à choix multiple»)<sup>139</sup>. En effet, un tel vote peut être nécessaire si l'organe législatif (parlement, assemblée/conseil local) a le

---

135. Commission de Venise, 2020, III.8.

136. Ibid, III.8.c.

137. Ibid, III.8.a. De même, les électeurs doivent être informés des suites qu'il est proposé de donner au référendum si celui-ci porte sur une question de principe ou une proposition non formulée.

138. Commission de Venise, 2020, III.5.

139. Si des questions binaires peuvent être posées pour chaque proposition, il doit être possible de voter «oui» ou «non» à chacune d'entre elles; si plusieurs options sont soumises au vote simultanément, il doit être possible de voter en faveur du statu quo.

droit d'opposer un contre-projet au texte proposé par initiative populaire, qui sera soumis simultanément au vote populaire<sup>140</sup>. Dans ces cas, le système de vote doit garantir qu'un texte ne puisse être accepté que s'il obtient la majorité absolue<sup>141</sup>.

Concernant le parallélisme des procédures, les résultats d'un référendum décisionnel<sup>142</sup> doivent être respectés par les autorités. Lorsqu'un référendum est décisionnel, un texte refusé par référendum ne doit pas être adopté par une procédure non référendaire pendant un certain délai (quelques années au plus)<sup>143</sup>. Pendant le même délai, une disposition acceptée

---

140. Commission de Venise, 2020, III.5.

141. *Ibid.* Si plusieurs options obtiennent une majorité des voix, celle qui en a réuni le plus grand nombre pourrait être adoptée, ou une question subsidiaire pourrait être posée pour déterminer celle qui doit être adoptée, ou un ou plusieurs scrutins de ballottage pourraient être organisés, un vote préférentiel (alternatif) pourrait être organisé. *Ibid.*

142. Ce qui est dit ci-dessous ne s'applique pas aux référendums consultatifs, qui ne sont pas juridiquement contraignants pour les autorités.

143. Commission de Venise, 2020, III.4.a.i. 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. (Le référendum facultatif est un instrument de démocratie directe en Suisse. Il permet aux citoyens de s'opposer à des lois votées par le parlement fédéral, aux décrets cantonaux et/ou municipaux d'organes législatifs et/ou exécutifs). 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.



par la voie référendaire ne doit pas être révisée par un autre mode de révision. Il est acceptable de rejeter toute nouvelle demande de référendum sur la même question pendant ce délai<sup>144</sup>.

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<sup>145</sup>. Lorsqu'un texte est adopté par référendum à la demande d'une autorité autre que le parlement/conseil municipal, il doit pouvoir être révisé, soit par la voie parlementaire (vote du conseil municipal), soit par la voie référendaire, à la demande du parlement/conseil municipal ou d'une fraction du corps électoral, le cas échéant après l'expiration du même délai<sup>146</sup>.

Dans certains États, la législation dispose que les normes adoptées par référendum au niveau local ne peuvent être révisées qu'au moyen d'un nouveau référendum, afin de garantir le respect de la volonté des électeurs. Cependant, de

---

144. Commission de Venise, 2020, III.4.a.v. 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. Par conséquent, 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.

145. Commission de Venise, 2020, III.4.b.

146. Ibid, III.4.c.

telles dispositions sont moins fréquentes au niveau local que pour les référendums nationaux<sup>147</sup>.

En cas d'initiative populaire ou d'une autorité autre que le législateur/Parlement (principalement l'exécutif), il est important que le peuple connaisse l'avis du législateur/Parlement. En effet, le législateur/Parlement doit pouvoir faire part de son avis, de caractère consultatif, sur le texte soumis au vote<sup>148</sup>. En cas d'initiative populaire, il peut avoir le droit d'opposer un contre-projet au texte proposé, qui

---

147. Certains États disposent que la révision des textes soumis à un référendum obligatoire peut être soumise au même type de référendum, mais ce cas est moins fréquent qu'au niveau national. En Suisse, Italie, Macédoine du Nord et Arménie, toute disposition soumise à un référendum ne peut être révisée que selon la même procédure. En République tchèque, une décision adoptée par référendum ne peut être modifiée que par un autre référendum, après une période de 24 mois. En Russie, une question soumise à un référendum ne peut être rouverte qu'après deux à cinq ans. En Hongrie, si un quart des électeurs soutiennent la proposition ou s'y opposent, la question ne peut être traitée qu'au moyen d'un nouveau référendum, après un délai d'un an. En Croatie, en revanche, l'interdiction d'abroger une décision prise par référendum sans tenir un nouveau référendum ne s'applique que pendant une année. À l'inverse, en Bulgarie, France, Pologne et Espagne, il est possible de traiter des questions ayant fait l'objet d'un vote populaire sans tenir de nouveau référendum. Reste à voir cependant si cela est possible d'un point de vue politique. Enfin, la question du parallélisme des procédures ne se pose pas habituellement pour ce qui concerne les référendums consultatifs, même si un tel référendum peut être tenu sur le même sujet.

148. Commission de Venise, 2020, III.6.

sera soumis simultanément au vote populaire. Afin d'éviter les tactiques dilatoires, un délai doit être fixé; s'il n'est pas respecté, le texte est soumis au vote populaire sans avis du législateur/Parlement<sup>149</sup>. En cas de référendum local, l'assemblée/le conseil de la collectivité locale tient le rôle tenu par le parlement au niveau national.

## Exposé complémentaire 1 : La révocation des maires et autres élus locaux

La révocation populaire est un référendum qui donne aux électeurs le pouvoir direct d'invalider le mandat d'un élu. Elle est à distinguer clairement de la révocation institutionnelle<sup>150</sup> et de la destitution<sup>151</sup>. En Europe, la révocation populaire est rarement pratiquée, mais suscite depuis quelques années un regain d'intérêt. Les normes et traités (européens et autres) n'interdisent explicitement ni n'autorisent positivement la révocation populaire<sup>152</sup>.

Son existence en Europe dépend des traditions constitutionnelles et de l'acceptation de cet instrument selon le pays.

---

149. *Ibid.*

150. La révocation est le pouvoir d'un autre organe d'invalider un mandat qu'il a en principe lui-même attribué. Il s'agit d'un instrument politique. Voir Commission de Venise, Rapport sur la révocation des maires et autres élus locaux, 2019, paragraphe 58.

151. La destitution consiste en l'annulation d'un mandat à la suite de poursuites engagées contre son titulaire pour un acte illicite ou illégal. Contrairement à la révocation populaire, la destitution n'est pas une mesure politique. Voir Commission de Venise, 2019, paragraphes 86-89.

152. Commission de Venise, 2019, p 27.

Peu de pays en Europe autorisent la révocation populaire au niveau régional<sup>153</sup>. Elle est relativement plus commune au niveau local, avec un degré variable d'application pratique selon les États du Conseil de l'Europe. Le plus souvent la procédure a été introduite contre des maires<sup>154</sup>.

De fait, la révocation populaire peut être une protection et un dispositif de prévention contre la corruption et l'irresponsabilité dans l'exercice du pouvoir politique. Elle peut être aussi (exceptionnellement) un instrument de règlement des conflits entre le maire et le conseil local quand tous deux sont élus au suffrage universel direct et se révèlent incapables de coopérer.

Il y a cependant d'importants arguments contre la révocation populaire. Elle peut être en contradiction avec la démocratie représentative – le principe même sur lequel reposent les démocraties actuelles – puisqu'elle permet de mettre fin au mandat d'un élu public avant la tenue des élections ordinaires<sup>155</sup>. En outre, elle ne permet pas à un acteur politique mettre en œuvre son programme pendant toute sa man-

---

153. Suisse (Uri, Berne, Soleure, Schaffhouse, Thurgovie, Tessin), Allemagne (Bavière, Rhénanie-Palatinat, Brandebourg, Berlin et Brême), Russie, Croatie, Pologne; Commission de Venise, 2019, p. 8.

154. Croatie, Allemagne, Roumanie, Pologne, Russie, Slovaquie, Suisse, Ukraine, Espagne, Moldova. La révocation populaire des maires a été abolie en Serbie et Macédoine du Nord. En Slovénie et au Royaume-Uni, il a été tenté sans succès d'introduire une révocation populaire; Commission de Venise, 2019, p 10.

155. On parle de mandat impératif, par opposition au mandat représentatif.

dature. La révocation populaire peut donc représenter une menace supplémentaire pour la stabilité de la démocratie représentative. Certains acteurs politiques peuvent en faire un usage abusif pour nuire à leurs adversaires. De plus, le danger de manipulation est encore plus grand au niveau local, la révocation pouvant être utilisée par le pouvoir central pour exercer des pressions sur les collectivités locales<sup>156</sup>.

Par conséquent, en supposant que la révocation populaire soit admise, il convient de distinguer clairement la situation d'un maire élu au suffrage direct de celle d'un maire élu par le conseil municipal parmi ses membres. Si le principe de l'interdiction du mandat impératif s'applique aux membres d'un conseil local, il ne s'applique pas à un maire élu au suffrage direct, qui peut sous certaines conditions définies être révoqué au moyen d'un vote public<sup>157</sup>.

La révocation populaire ne peut donc être admissible qu'en tant qu'instrument exceptionnel, en complément des mécanismes de la démocratie représentative<sup>158</sup>.

---

156. Commission de Venise, 2019.

157. Commission de Venise, 2019, p. 18f.

158. Voir Commission de Venise, 2019, p. 27. Les dispositions constitutionnelles de la plupart des États membres du Conseil de l'Europe interdisent expressément le mandat impératif pour les parlementaires au niveau national. Dans un État basé sur la démocratie représentative, les mêmes principes devraient s'appliquer à tous les élus, que ce soit au niveau national, régional ou local. La révocation populaire d'élus paraît ainsi contredire le principe de la représentation. En revanche, ces principes ne s'appliquent pas au pouvoir exécutif — ni au niveau national, ni en dessous; Commission de Venise, 2019, p. 6.

## En conclusion :

- ▶ Il convient de n'autoriser la révocation populaire que pour les maires élus au suffrage direct, la révocation d'un membre du conseil local ne devrait pas être autorisée ;
- ▶ Les dispositions sur la révocation populaire doivent être prescrites par la Constitution ou les lois nationales/régionales et ne venir qu'en complément d'autres mécanismes de démocratie représentative ;
- ▶ Il faut distinguer clairement entre responsabilité juridique et politique des maires élus et entre les institutions de révocation et de destitution ;
- ▶ La législation doit prévoir des garanties procédurales appropriées, assurer la transparence, la légitimité et la légalité du processus de révocation.

## Exposé complémentaire 2 : L'utilisation des nouvelles technologies – nouvelles formes de participation à la prise de décisions

Les nouvelles technologies de vote (NTV) peuvent être définies comme l'utilisation des technologies de l'information et de la communication appliquées à l'expression du vote et la comptabilisation des voix. Elles sont de plus en plus utilisées pour les élections/référendums depuis quelques années, notamment en Suisse, Norvège et Belgique, où les NTV ont été utilisées ou testées localement comme instruments de vote (vote électronique), et en Estonie où les NTV sont utilisées de longue date<sup>159</sup>.

---

159. Norvège : <https://rm.coe.int/1680719c73> ; Suisse : <https://ieeexplore.ieee.org/document/7114482>.

Comme le vote traditionnel par bulletin papier, les NTV peuvent être utilisées dans des environnements contrôlés, comme des bureaux de vote, ou à distance dans des environnements non contrôlés, comme le vote depuis un ordinateur personnel. Le plus souvent, les NTV impliquent l'utilisation d'une technologie de lecture des bulletins<sup>160</sup>, des systèmes d'enregistrement direct du vote électronique<sup>161</sup>, le vote en ligne<sup>162</sup> et des formes hybrides de NTV<sup>163</sup>. Il est à noter que dans certains pays le vote électronique est proposé en tant que mode de suffrage

- 
160. Un bulletin est rempli par l'électeur lui-même ou avec l'assistance d'un appareil spécifique dans un bureau de vote et il est ensuite inséré dans un scanner et comptabilisé au moyen d'une « lecture » électronique de ce que l'électeur a indiqué sur le bulletin. Ces appareils peuvent être installés dans les bureaux de vote ou les centres de dépouillement, qui sont considérés comme des environnements contrôlés.
161. Le choix d'un électeur est enregistré dans le bureau de vote, habituellement au moyen d'un écran tactile ou d'une série de boutons, et les votes sont comptabilisés électroniquement. Comme les scanners, ces dispositifs sont habituellement installés dans des environnements contrôlés.
162. Le vote en ligne peut permettre aux électeurs de voter n'importe où, dans un environnement non contrôlé. Les votes sont stockés et compilés électroniquement dans un lieu centralisé.
163. Combinaison de l'environnement contrôlé du bureau de vote avec l'enregistrement et la comptabilisation centralisés du vote en ligne. Les électeurs doivent voter sur un ordinateur situé dans un bureau de vote et les votes sont ensuite transmis électroniquement vers un serveur central.

différent, parallèlement au vote traditionnel sur papier, ou exclusivement pour les citoyens se trouvant à l'étranger<sup>164</sup>.

Les avantages et inconvénients potentiels de l'utilisation des NTV pour les élections/référendums ont fait l'objet de vastes débats. Les NTV peuvent permettre d'accroître la participation électorale, faciliter la participation des citoyens se trouvant à l'étranger, diminuer les coûts liés à l'administration électorale, faciliter la conduite de scrutins simultanés, réduire les erreurs humaines, améliorer l'exactitude du décompte des voix, accélérer la compilation et la publication des résultats et potentiellement aussi améliorer l'accès pour les électeurs handicapés et les locuteurs d'une langue minoritaire.

Cela étant, les NTV présentent aussi des problèmes potentiels, comme la nécessité de préserver le secret du vote tout en garantissant l'intégrité des résultats. Une autre difficulté tient aux complications que les NTV ajoutent au processus électoral, comme la nécessité de modifier la législation, de planifier la manière dont les NTV seront achetées, testées, évaluées, certifiées et sécurisées, et d'assurer la formation des électeurs et des agents électoraux; la transparence et l'accès des observateurs sont deux autres sujets de préoccupation. S'il n'est pas pleinement répondu à ces difficultés, les NTV peuvent affaiblir la confiance des citoyens vis-à-vis des élections<sup>165</sup>.

---

164. OSCE/BIDDH, Guide pour l'observation des nouvelles technologies de vote, 2013, pp 1, 5, voir : <https://www.osce.org/odihr/elections/68439?download=true>.

165. Ibid, p 5.



Les systèmes de NTV visent à remplir les mêmes fonctions que les systèmes sur papier ou mécaniques et doivent par conséquent respecter les mêmes normes que celles qui s'appliquent à ces derniers. Les normes et les bonnes pratiques internationales définissent les principes des élections/référendums démocratiques indépendamment des technologies utilisées. En particulier, les principes essentiels ci-dessous doivent être respectés lors de l'application des NTV<sup>166</sup>.

### **En conclusion :**

- ▶ Les NTV peuvent permettre d'améliorer la participation aux référendums et faciliter leur conduite, mais aussi favoriser la fraude et par conséquent affaiblir la confiance des citoyens vis-à-vis des processus référendaires ;
- ▶ Les mêmes principes s'appliquent aux nouvelles technologies ainsi qu'au vote sur papier lors des référendums et les mêmes normes internationales doivent donc être respectées, notamment le secret, l'égalité et l'universalité du vote, l'intégrité des résultats, la transparence, la responsabilité et la confiance des citoyens.

---

166. Commission de Venise, 2002 ; voir aussi Ibid, pp 8, 20-21 ; Conseil de l'Europe, Rec(2004)11 Recommandation du Comité des Ministres aux États membres sur les normes juridiques, opérationnelles et techniques relatives au vote électronique, 2004 ; Commission de Venise, Rapport sur la compatibilité du vote à distance et du vote électronique avec les standards du Conseil de l'Europe, 2004.

## CONCLUSIONS

La démocratie directe prend aujourd'hui une place de plus en plus importante, en particulier au niveau local. Conformément au principe de subsidiarité, les référendums locaux peuvent être des outils importants pour accroître l'intérêt des citoyens et des résidents de longue durée pour la politique (locale) et leur implication dans ce domaine. Ils peuvent également aider à mieux connaître leurs idées et positions sur des questions diverses. De même, la participation directe au niveau local/municipal peut être une source d'informations pour les autorités et enrichir la démocratie représentative au niveau local. En effet, les référendums locaux peuvent en particulier accroître la participation citoyenne à la vie politique locale et constituer ainsi un outil crucial spécifiquement pour le niveau local.

Dans le même temps, les référendums (locaux) s'accompagnent d'un risque de populisme. Ils peuvent être détournés, en particulier par le pouvoir exécutif, en tant qu'outils de manipulation pour obtenir certains résultats. De plus, si l'intérêt pour un référendum donné est limité, un petit groupe de pression peut acquérir une influence disproportionnée.

Pour remédier à ces dérives, des lignes directrices/critères clairs doivent être observés. En principe, ces lignes directrices/critères peuvent être déduits des principes électoraux généraux du suffrage universel, égal, libre et secret. Si ces principes correspondent d'une manière générale à ceux de la participation politique et des élections, certains aspects spécifiques aux référendums doivent aussi être observés, comme l'unité de matière, de forme et de rang de la question soumise au référendum.

La participation éclairée est un impératif important. Aussi l'information des électeurs est-elle cruciale. Elle peut être apportée pendant la campagne, par exemple au moyen d'informations équilibrées de la part des autorités. Les médias doivent aussi fournir une quantité minimale d'informations équilibrées. Les technologies de l'information et de la communication peuvent être utilisées à cette fin (cf Recommandation (2001)19 du Comité des Ministres).

De plus, les assemblées citoyennes sont un outil important pour améliorer l'information de la population et permettent dans le même temps une meilleure appropriation des propositions soumises au vote populaire (propositions mises au référendum).

D'une manière plus générale, un environnement favorable, encourageant la société civile et la participation citoyenne, semble crucial, en particulier pour ce qui concerne les affaires locales.

L'accent doit être mis sur les groupes vulnérables et défavorisés, tels que les femmes, les jeunes ou les minorités, afin de soutenir et promouvoir leur participation.

De même, une attention accrue doit être portée à l'observation des référendums locaux afin d'accompagner le processus, un domaine où le Congrès peut jouer un rôle important.

# Résolution 472 (2021)

---

## La tenue de référendums au niveau local

Discutée et adoptée par le Congrès  
le 16 juin 2021

1. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe se réfère :

*a.* à la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122, 1985) et à son Protocole additionnel sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STE n° 207, 2009);

*b.* à la Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local (STE n° 144, 1992);

*c.* à la Recommandation 1704 (2005) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe «Référendums: vers de bonnes pratiques en Europe»;

*d.* à la Résolution 2251 (2019) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur la mise à jour des lignes directrices pour garantir des référendums équitables dans les États membres du Conseil de l'Europe;

*e.* au Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise (2002);

*f.* aux Lignes directrices révisées de la Commission de Venise sur la tenue des référendums (2020);

*g.* aux priorités du Congrès pour 2017-2020 ainsi qu'aux nouvelles priorités pour 2021-2026, qui insistent fortement sur la promotion d'une participation accrue et active des citoyens à la vie locale et régionale en vue d'améliorer la démocratie locale dans les États membres du Conseil de l'Europe;

*h.* à l'Objectif de développement durable n° 16 de l'ONU sur la paix, la justice et les institutions efficaces; Cible 16.7: faire en sorte que le dynamisme, l'ouverture, la participation et

la représentation à tous les niveaux caractérisent la prise de décisions.

2. Le Congrès rappelle que :

*a.* les référendums sont de plus en plus utilisés en tant qu'outils de participation démocratique directe en vue de résoudre des conflits qui présentent une importance fondamentale pour la vie des populations. Les référendums deviennent ainsi fréquemment des sujets de controverse, en raison du risque de division lié aux questions qu'ils posent et des problèmes qui peuvent survenir lors de la campagne correspondante ;

*b.* bien que les référendums nationaux concentrent aujourd'hui une grande part de l'attention publique, la plupart des référendums organisés dans les États membres du Conseil de l'Europe le sont en réalité à l'échelle locale. Pourtant, les référendums locaux sont essentiels pour connaître le sentiment des citoyens sur des questions qui ont un impact direct sur leur vie quotidienne ;

*c.* compte tenu de ce qui précède, des lignes directrices effectives sont nécessaires pour permettre aux États membres d'utiliser les référendums locaux de manière responsable, dans un cadre conforme aux normes du Conseil de l'Europe, en particulier la Charte européenne de l'autonomie locale, ainsi qu'aux normes et meilleures pratiques internationales.

3. Compte tenu de ce qui précède, le Congrès invite les pouvoirs locaux et régionaux des États membres du Conseil de l'Europe :

*a.* lors de la tenue de référendums dans leurs domaines de responsabilité respectifs, à observer les lignes directrices et

bonnes pratiques contenues dans l'exposé des motifs, afin de lutter contre certaines tendances négatives ;

*b.* à mettre en œuvre les lignes directrices et les bonnes pratiques existantes concernant la tenue des référendums, telles que définies en particulier par la Commission de Venise dans le Code de bonne conduite en matière électorale et dans les Lignes directrices révisées sur la tenue des référendums, lorsqu'elles sont pertinentes pour le niveau local ;

*c.* à avoir davantage recours aux assemblées citoyennes et autres instruments similaires de démocratie délibérative pour accompagner la tenue de référendums locaux afin d'atténuer les tensions et de promouvoir une décision éclairée de la part des citoyens.

4. Le Congrès s'engage à prendre en considération les lignes directrices contenues dans l'exposé des motifs ainsi que les autres normes pertinentes lors de l'observation de référendums locaux dans les États membres.

## **Recommandation 459 (2021)**

---

### **La tenue de référendums au niveau local**

Discutée et adoptée par le Congrès  
le 16 juin 2021



1. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe se réfère :

*a.* à la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122, 1985) et à son Protocole additionnel sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STE n° 207, 2009) ;

*b.* à la Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local (STE n° 144, 1992) ;

*c.* à la Recommandation 1704 (2005) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe « Référendums : vers de bonnes pratiques en Europe » ;

*d.* à la Résolution 2251 (2019) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur la mise à jour des lignes directrices pour garantir des référendums équitables dans les États membres du Conseil de l'Europe ;

*e.* au Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise (2002) ;

*f.* aux Lignes directrices révisées de la Commission de Venise sur la tenue des référendums (2020) ;

*g.* aux priorités du Congrès pour 2017-2020 ainsi qu'aux nouvelles priorités pour 2021-2026, qui insistent fortement sur la promotion d'une participation accrue et active des citoyens à la vie locale et régionale en vue d'améliorer la démocratie locale dans les États membres du Conseil de l'Europe ;

*h.* à l'Objectif de développement durable n° 16 de l'ONU sur la paix, la justice et les institutions efficaces ; Cible 16.7 : faire en sorte que le dynamisme, l'ouverture, la participation et la représentation à tous les niveaux caractérisent la prise de décisions.

## 2. Le Congrès rappelle que :

a. les référendums sont de plus en plus utilisés en tant qu'outils de participation démocratique directe en vue de résoudre des conflits qui présentent une importance fondamentale pour la vie des populations. Les référendums deviennent ainsi fréquemment des sujets de controverse, en raison du risque de division lié aux questions qu'ils posent et des problèmes qui peuvent survenir lors de la campagne correspondante ;

b. bien que les référendums nationaux concentrent aujourd'hui une grande part de l'attention publique, la plupart des référendums organisés dans les États membres du Conseil de l'Europe le sont en réalité à l'échelle locale. Pourtant, les référendums locaux sont essentiels pour connaître le sentiment des citoyens sur des questions qui ont un impact direct sur leur vie quotidienne ;

c. compte tenu de ce qui précède, des lignes directrices effectives sont nécessaires pour permettre aux États membres d'utiliser les référendums locaux de manière responsable, dans un cadre conforme aux normes du Conseil de l'Europe, en particulier la Charte européenne de l'autonomie locale, ainsi qu'aux normes et meilleures pratiques internationales.

## 3. Compte tenu de ce qui précède et à la lumière des principes et normes ancrés dans le patrimoine électoral européen, le Congrès invite le Comité des Ministres à appeler les États membres :

a. à mettre en œuvre les lignes directrices et les bonnes pratiques existantes concernant la tenue des référendums, telles que définies en particulier par la Commission de Venise dans

le Code de bonne conduite en matière électorale et dans les Lignes directrices révisées sur la tenue des référendums, au niveau national et également, le cas échéant, au niveau local ;

*b.* à avoir davantage recours aux assemblées citoyennes et autres instruments similaires de démocratie délibérative pour accompagner la tenue de référendums locaux afin d'atténuer les tensions et de promouvoir une décision éclairée de la part des citoyens ;

*c.* par analogie avec les dispositions sur la participation aux élections locales contenues dans la Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local, à accorder le droit de vote lors des référendums locaux aux étrangers qui résident légalement dans leur pays depuis cinq ans.

4. Le Congrès s'engage à prendre en considération les lignes directrices contenues dans l'exposé des motifs ainsi que les autres normes pertinentes lors de l'observation de référendums locaux dans les États membres.

Les référendums locaux sont essentiels pour sonder la volonté des citoyens sur des questions concrètes qui touchent directement leur vie quotidienne.

Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux a adopté des lignes directrices efficaces pour que les États membres recourent aux référendums locaux de manière responsable, conformément aux normes du Conseil de l'Europe, notamment la Charte européenne de l'autonomie locale et le Code de bonne conduite en matière référendaire révisé de la Commission de Venise, ainsi qu'à d'autres normes internationales et aux bonnes pratiques.

Cette brochure met également en évidence les risques associés aux référendums locaux et propose des stratégies d'atténuation et des bonnes pratiques à cet égard.

*La collection « Élections démocratiques » présente les rapports adoptés par le Congrès concernant des questions récurrentes et transversales relatives aux élections locales et régionales.*